Krieg und Sozialpolitik

Ein Vergleich zwischen der Sozialpolitik im Weltkrieg und im europäischen Krieg

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades
der Wirtschaftswissenschaften
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

vorgelegt von

Gregor Bendheuer
Dipl.-Volkswirt.

Breslau 1941

Druck: Schlesische Verlagsanstalt und Druckerei Karl Klossok K.-G., Breslau

Referent: Prof. Dr. Dr. Albert Hesse

Korreferent: Prof. Dr. Heinrich Rittershausen

Dekan: Prof. Dr. Felgentraeger

Gedruckt

mit Genehmigung der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät

der Universität Breslau

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 5
Die Fragestellung 7

1. Kapitel: Die Sicherung des völkischen Lebens 8

§ 1. Die Sicherung des Ernährungs- und Wohnungsbedarfs . . 8
1. Das Rationierungsproblem und die Sozialpolitik 8
2. Der Wohnungsbedarf als soziales Kriegsproblem . . . 13
§ 2. Die Gefährdung durch Krankheit und Krankheitsfolgen . . 17
1. Die Krankenversicherung im Weltkrieg 17
2. Die Bemühungen um die Volksgesundheit seit 1933 . . . 19
§ 3. Der Kampf gegen die körperlichen Schädigungen 21
1. Der Weg der Versorgung 21
2. Der Weg der Heil- und Berufsfürsorge 23
§ 4. Die Sicherung der Leistungsschwachen 25
1. Die halben Kräfte als Arbeitsmarktproblem 25
2. Die alten Kräfte als sozialpolitisches Problem 27
3. Die Erweiterung der Altersversicherung im europäischen Krieg 29

2. Kapitel: Die Sicherung der völkischen Arbeit 31

§ 5. Die sozialökonomische Arbeit im Krieg 31
1. Die Persongebundenheit der Arbeit und ihre Folgen . . 31
2. Die Einwirkungen des Krieges auf die völkische Arbeit 33
§ 6. Krieg und Arbeitsmarkt 37
1. Der Weltkrieg und der Arbeitsmarkt 37
2. Der Arbeitsmarkteinfluß des europäischen Krieges . . . 43
§ 7. Krieg und Arbeitsplanung 46
1. Die gesetzlichen Grundlagen der Arbeitsplanung . . . 47
2. Die organisatorischen Grundlagen 50
§ 8. Die Durchführung des Arbeitseinsatzes im Krieg 51
1. Die Nachwuchslenkung als Vorstufe des Arbeitseinsatzes 51
2. Die Sicherstellung des Kräftebedarfs 55
§ 9. Die Notwendigkeit des Arbeitsschutzes 58
1. Die Einwirkungen des Krieges auf den Arbeitsschutz . 58
2. Die Ausgestaltung der wichtigsten Teilgebiete 59
§ 10. Die Dringlichkeit des Jugend- und Frauenschutzes 63
1. Die Bedeutung für die Volksgemeinschaft 63
2. Der Jugend- und Frauenschutz in der Kriegswirtschaft 64
§ 11. Die Frage des Arbeitslohnes im Krieg 67
1. Lohnpolitik und Lohngestaltung im Weltkrieg 67
2. Die autoritäre Lohnpolitik im europäischen Krieg . . . 69

Abkürzungen:

DB	=	Dienstbeschädigung
DRK	=	Deutsches Rotes Kreuz
Hdwb	=	Handwörterbuch
Kb	=	Kriegsbeschädigte
Kh	=	Kriegshinterbliebene
Kt	=	Kriegsteilnehmer
KWVO	=	Kriegswirtschaftsverordnung
RABl	=	Reichsarbeitsblatt
RAM	=	Reichsarbeitsminister
RdErl	=	Runderlaß
RGBl	=	Reichsgesetzblatt
RGO	=	Reichsgewerbeordnung
RMdI	=	Reichsminister des Innern
RVG	=	Reichsversorgungsgesetz
VO	=	Verordnung

Vorwort

Der Krieg bewirkt stets in allen menschlichen Lebensbereichen mehr oder minder weitgehende Änderungen. Am deutlichsten zeigt sich das im sozialökonomischen Bereich. Die Umstellung von der Friedens- auf die Kriegswirtschaft greift tief in die bestehenden sozialen und wirtschaftlichen Zustände ein. Die sozialökonomischen Notwendigkeiten eines Krieges sind wesentlich anders als die Zielsetzungen einer Friedenswirtschaft. Damit erhebt sich die Frage: Wie wirkt nun der Krieg konkret auf das soziale bzw. wirtschaftliche Leben ein? Diese Fragestellung ist für den Rahmen einer Arbeit weit. Daher steckt die vorliegende Arbeit die Grenzen erheblich enger. Sie beschränkt sich auf ein sozialökonomisches Teilgebiet, nämlich auf die Sozialpolitik. Deshalb das Thema: Krieg und Sozialpolitik.

Bei diesem enger gefaßten Thema wäre eine Beschränkung auf den gegenwärtigen Krieg möglich gewesen. Es erschien jedoch vorteilhaft, die Verhältnisse während des Weltkrieges in die Untersuchung einzubeziehen. Dadurch wurde das Untersuchungsfeld größer, aber es bot sich die wissenschaftlich wertvolle Möglichkeit eines kritischen Vergleichs.

Die Anregung zur vorliegenden Arbeit erhielt der Verfasser von seinem Lehrer, Herrn Professor Dr. Albert Hesse. Ihm an erster Stelle und allen seinen akademischen Lehrern, von denen ihm mannigfache Förderung in seinem Studium zuteil wurde, gilt des Verfassers aufrichtiger Dank.

Die Arbeit wurde abgeschlossen im Frühjahr 1941. Bis zu diesem Zeitpunkt wurde die Entwicklung des europäischen Krieges berücksichtigt.

Breslau, im Frühjahr 1941.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549814_0010

Die Fragestellung.

Die Sozialpolitik umfaßt alle Maßnahmen des Staates und der staatlichen Organe, deren Objekt die sozialen Spannungen und Schäden im Gesellschaftsleben sind und deren Ziel darin besteht, einerseits den Ausgleich dieser Spannungen, anderseits die Sicherung des völkischen Daseins zu verfolgen. Die sozialen Spannungen und Schäden sind je nach Zeit- und Wirtschaftslage unterschiedlich. Die Sozialpolitik ihrerseits muß sich auf diese Verschiedenheiten einstellen. Es bestehen also enge Wechselbeziehungen zwischen der Zeit- und Wirtschaftslage auf der einen und der Sozialpolitik auf der anderen Seite.

An diese Tatsache knüpft unsere Fragestellung an: Welche Wechselbeziehungen bestehen zwischen Krieg und Sozialpolitik? Die Zeit- und Wirtschaftsverhältnisse im Krieg weisen gegenüber jenen im Frieden starke Unterschiede auf. Infolgedessen hat die Kriegssozialpolitik andersgeartete Aufgaben als die Friedenssozialpolitik. Die durch den Krieg geschaffene sozialökonomische Situation hat im Vergleich zur Friedenszeit ihre besondere Eigenart, also muß auch die Kriegssozialpolitik arteigene Züge aufweisen.

Zunächst wird das völkische Leben im Krieg durch mannigfache direkte und indirekte Gefährdungen bedroht: Volksverluste, Gesundheitseinbuße, materielle Kriegsschäden, zahlreiche Schwierigkeiten vor allem auf produktions-, ernährungs- und wohnungspolitischem Gebiet. Demgegenüber müssen die sozialpolitischen Maßnahmen darauf gerichtet sein, diesen Gefährdungen vorzubeugen (vorsorgende Sozialpolitik) oder aber eingetretene Schäden möglichst zu mildern (fürsorgende Sozialpolitik).

Ferner muß die völkische Arbeitskraft im Krieg gesteigerten Anforderungen genügen. Die Arbeitskraft der Frauen und Jugendlichen muß die Lücken füllen, die durch die Einberufungen entstehen. Der Krieg verleitet leicht dazu, den volkswirtschaftlich bedeutsamen Gesichtspunkt der Menschenökonomie zu vernachlässigen. Demgegenüber hat die Sozialpolitik die Sicherung und den Schutz der völkischen Arbeit zu übernehmen.

Damit ist die Aufgabe und die Gedankenführung der vorliegenden Untersuchung gegeben. Wir werden auf Grund des Materials, das der Weltkrieg und der jetzige Krieg bieten, zeigen müssen, wie Krieg und Sozialpolitik auf das völkische Leben (1. Kapitel) und auf die völkische Arbeit (2. Kapitel) einwirken.

1. Kapitel: Die Sicherung des völkischen Lebens.

§ 1. Die Sicherung des Ernährungs- und Wohnungsbedarfs.

Die Wirtschaftspolitik hat die Aufgabe der Beschaffung der für den Volksorganismus erforderlichen Lebens- und Unterhaltsmittel. Volkswirtschaftliche und produktionstechnische Gesichtspunkte sind hierbei entscheidend, wobei namentlich die Selbsterzeugung von Nährstoffen und die Lebensmitteleinfuhr im Vordergrund stehen. Hierbei spielen mancherlei Faktoren, z. B. Bodenbeschaffenheit, Klima, rationelle Bodenbewirtschaftung („Erzeugungsschlacht") u. a. eine Rolle.

Die Sozialpolitik dagegen ist unter anderem Gesichtswinkel an der Ernährungslage interessiert. Die Ernährungsfrage ist für die Volksgesundheit, für die Leistungskraft der arbeitenden Bevölkerung, für die soziale Befriedung der breiten Volksmassen u. a. von grundlegender Bedeutung. Diese Momente sind im Krieg von gesteigerter Wichtigkeit. Was folgt daraus? Die Sozialpolitik im Krieg kann und darf der Ernährungsfrage nicht gleichgültig gegenübertreten. Dabei fällt ihr namentlich die Aufgabe zu, angesichts des im Krieg enger werdenden Lebensmittelspielraumes, für eine sozial gerechte Verteilung, insbesondere für die Sicherstellung eines ausreichenden Anteils der arbeitenden Bevölkerung zu angemessenen Preisen sich einzusetzen.

1. Das Rationierungsproblem und die Sozialpolitik.

Im Krieg ändert sich der Bedarf an landwirtschaftlichen Erzeugnissen im Vergleich zur Friedenswirtschaft nur wenig. Die Deckung des Bedarfs jedoch leidet durch den Rückgang sowohl der Erzeugung als auch der Einfuhr. Vorwiegend sind es die sozial schwachen Kreise, die darunter am meisten zu leiden haben. Es ist darum jeder Staat im Krieg vor die sozialpolitisch dringende Aufgabe gestellt, Maßnahmen zu ergreifen, um neben der Gesamtbedarfsdeckung vor allem für eine sozial gerechte Verteilung zu sorgen.

In beiden Kriegen beobachten wir, daß das Rationierungsproblem im Rahmen der kriegspolitischen Maßnahmen eine zentrale Stellung hat. Unter sozialpolitischem Gesichtspunkt erhebt sich die Frage: Hat das Rationierungsproblem eine sozialpolitische Bedeutung? Zur Beantwortung dieser grundlegenden Frage werden wir den sozialökonomischen Gesamtfragenkomplex der Rationierung in seine Teilprobleme zerlegen und drei Teilvorgänge und Teilfragen zu unterscheiden haben:

a) Der Güterzustrom. Hierfür kommen in einer Volkswirtschaft zwei Zuleitungen in Betracht: die Inlandsproduktion und die Auslandseinfuhr. Im Krieg sind beide Zuleitungen hinsichtlich ihrer Leistungskapazität gefährdet. Daher sehen wir in jedem Krieg ein doppeltes Bemühen: höchstmögliche Steigerung und restlose Erfassung der Inlandsproduktion einerseits und Offenhaltung der Auslandseinfuhr anderseits. Hierbei handelt es sich jedoch um Aufgaben wirtschaftspolitischer Natur, an denen die Sozialpolitik nicht primär interessiert ist. Wir können sie also außer acht lassen.

b) Die Sicherung. Das einzige Mittel zu einer Verhinderung wirtschaftlich nachteiligen Verhaltens besteht in der Anwendung gesetzlicher Zwangsmaßnahmen (Beschlagnahme, Abgabe-, Verfütterungsverbote u. a.). Der volkswirtschaftliche Markt wird weitgehenden Regelungen unterworfen. Individualwirtschaftlich bleiben trotzdem mannigfache Anreize bestehen, unter Umgehung der gesetzlichen Bestimmungen Gewinne zu erzielen bzw. Bedarf zu decken. Der Schleich- und Kettenhandel entsteht. Volkswirtschaftliche Notwendigkeit und individualwirtschaftlicher Eigennutz liegen im Kampf. Die volkswirtschaftliche Notwendigkeit verlangt eine Verhinderung ungesetzlichen Vergehens, an deren Gelingen die Sozialpolitik sehr interessiert ist, weil das Siegen der individualwirtschaftlich stärkeren Gruppen nur auf Kosten der sozialökonomisch Schwächeren vor sich gehen kann. Wie weit das erreicht wird, ist namentlich eine polizeiliche Angelegenheit. Diese Frage gehört nicht in den Bereich der Sozialpolitik.

c) Der Verteilungsprozeß. Nehmen wir an, es gelingt der Wirtschaftspolitik, einen ausreichenden Güterzustrom sicherzustellen und auf dem Markt abzudichten, dann beginnt das Ringen der verschiedenen Kaufkraft um den Anteil. Nunmehr ergibt sich eine wichtige sozialpolitische Aufgabe: Es muß verhindert werden, daß die stärkere Kaufkraft der sozial besser gestellten Schichten den sozial schwächeren Schichten ihren Anteil wegnimmt. Wie kann das verhütet werden? Die einzelnen praktischen Möglichkeiten sind zahlreich. Grundsätzlich gibt es jedoch nur zwei Wege: mittelbare Einwirkung (Festsetzung von Höchstpreisen, Preisprüfungsstellen u. a.) und unmittelbare Regelung (Zwangsbewirtschaftung).

Dieser Verteilungsprozeß greift offensichtlich stark in die Sphäre der Sozialpolitik ein. Hier geht es um die Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit. Diese verlangt als Minimum die Sicherung des lebensnotwendigen Anteils für die sozial schwachen

Schichten und darüber hinaus eine Staffelung des Anteils je nach dem Grade der Leistungsbeanspruchung im Dienste der Kriegswirtschaft (Schwer- und Schwerstarbeiter) und nach der Bedürftigkeit (Zusatz für Wöchnerinnen, Kinder, Kranke usw.).

Im Weltkrieg kam zu dem direkten militärischen Kampf noch die indirekte Bekämpfung der Zivilbevölkerung in ernährungspolitischer Hinsicht durch die Blockade hinzu. Hierauf war Deutschland nicht vorbereitet. Wohl waren schon länger vor Ausbruch des Weltkrieges Hinweise auf die Unzulänglichkeit der Erntestatistik und auf die starke wirtschaftliche Abhängigkeit vom Ausland erfolgt. Mit Recht wurde hierin eine große Gefahr für die deutsche Wirtschaftslage in einem zukünftigen Krieg erblickt. Auf der anderen Seite erschien jedoch die Möglichkeit einer Absperrung utopisch. Ja, selbst für diesen Fall wurde der Vorrat an Lebensmitteln für ausreichend gehalten[1]). So kam es, daß der Kriegsausbruch 1914 in ernährungspolitischer Hinsicht ein unvorbereitetes Deutschland traf. Eine wesentliche Vorratswirtschaft lag nicht vor. Öffentlich bewirtschaftet wurden in den beiden ersten Kriegsjahren lediglich die Kartoffeln und das Brotgetreide. Beinahe alle übrigen Lebens- und Futtermittel unterlagen bis dahin der freien Preisbildung. In Angleichung an die hohen Preise der eingeführten Auslandsfuttermittel stiegen auch die Inlandsfuttermittel im Preise. Es folgten die Fleischpreise. So standen bereits am Ende des zweiten Kriegswirtschaftsjahres die Getreidepreise um ca. 30%, die Futtermittelpreise um ca. 3—400%, die Fleischpreise um ca. 2—300% höher als im Durchschnitt der zehn Vorkriegsjahre. Unter diesen Umständen war eine sozial gerechte Verteilung in Frage gestellt. Was der ganzen landwirtschaftlichen Produktion, der Preispolitik und damit der Verteilung fehlte, war Klarheit und Stetigkeit[2]).

Im Weltkrieg wurden zur Sicherung einer sozial gerechten Lösung des Verteilungsproblems zwei Wege beschritten:

a) Der lokale Lösungsversuch. Die Verbrauchsgewohnheiten waren stark verschieden. Die Versorgungsschwierigkeiten tauchten anfangs nur örtlich und bezirklich begrenzt auf. Eine rein lokale Regelung erschien ausreichend. Durch die Verordnung vom 25. September 1915 wurde eine kommunale Versorgungsregelung getroffen und damit gleichsam die Verantwortung für eine sozial gerechte Verteilung in die untere Instanz verlegt. „Der besondere Vorteil dieser Regelung schien darin zu liegen,

[1]) Vgl. Preuß. Jahrbuch, Bd. 157, S. 101 ff., 295 ff.

[2]) Vgl. Stegerwald, Der Preisaufbau für das Versorgungsjahr 1917/18, in: Deutsche Ernährungswirtschaft im Kriege, S. 80 ff.

daß sie die Versorgungsfrage da löste, wo sie auftauchte, da also, wo Bedarf und Verbrauch sich örtlich und zeitlich unmittelbar gegenüberstanden"[3]). Die Erfahrung bewies, daß dieser lokale Lösungsversuch sich nicht bewährte.

b) Die zentrale Planwirtschaft. Zunehmende Verknappung und ständiges Steigen des Preisniveaus auf dem Nahrungsmittelmarkt verrieten die Unzulänglichkeit des lokalen Lösungsversuches. Eine zentrale Planwirtschaft erschien wirksamer. Das Kriegsernährungsamt wurde als Mittelpunkt einer Menge von Kriegsausschüssen und -gesellschaften geschaffen. Sozialpolitisch bedeutsam ist es, aus den damaligen Erfahrungen die Konsequenz zu ziehen, daß im Krieg durch eine zentrale Regelung der Verteilungsprozeß wirksamer reguliert werden kann als durch lokale oder regionale Maßnahmen. Diese Erfahrung war im europäischen Krieg von Anfang an grundlegend.

Während im Kriegsverlauf 1914/18 alles mehr oder minder improvisiert werden mußte, lag bei Kriegsausbruch 1939 eine einheitlich und zentral geregelte Marktwirtschaft vor (Reichsnährstand und die durch ihn verbürgte Marktordnung). Vor allem die Marktordnung ist die Voraussetzung einmal für jede dauerhafte Stabilisierung und Lenkung von Preisen nach den volkswirtschaftlichen Bedürfnissen, zum andern auch für die erfolgreiche Rationierung[4]). Wir können also feststellen, daß der Nationalsozialismus bei Kriegsausbruch 1939 im Interesse einer sozial gerechten Verteilung nur auf schon Vorhandenes zurückzugreifen brauchte.

Auf Grund der reichseinheitlichen Lebensmittelrationierung können für die Gegenwart leicht Zahlen angegeben werden, die in einer bestimmten Zuteilungsperiode für das ganze Reichsgebiet Geltung haben. Sehr schwierig war es dagegen, für die Zeit des Weltkrieges Angaben zu machen. Einmal ist die Materialbeschaffung äußerst kompliziert. Exakte statistische Zusammenstellungen fehlten vollkommen. Zudem war infolge der geschilderten regionalen Regelung die Rationierung an sich in den einzelnen Ländern und Städten durchaus verschieden. Wir mußten uns also bei der Bearbeitung des vorliegenden Materials[5]) auf Zahlen stützen, die nicht ohne weiteres vergleichbar waren.

---

3) Briefs, Kriegswirtschaftslehre und Kriegswirtschaftspolitik. a. a. O., S. 1007.

4) Vgl. Darré, R. Walther, Gegen die Aushungerung, in: Vierjahresplan, 4. Jahrg., Nr. 5, S. 178 ff.

5) Benutzt wurde folgendes Material:

Für die Jetztzeit: die Lebensmittelkarten der 16. Zuteilungsperiode.

Für den Weltkrieg: a) die Akten des städt. Verwaltungsarchivs der Stadt Breslau, und zwar: 61. 5. 1. 1; 61. 10. 2. 10; 61. 10. 2. 20; 61. 10. 2. 22;

Eine Rationierung haben wir heute im europäischen Krieg von Kriegsbeginn an. Demgegenüber setzte die Rationierung im Weltkrieg lediglich für Brot und Mehl schon im ersten Kriegsjahr ein (3. 3. 1915). Fleisch und Fett wurden erst Ende 1916, also im zweiten Kriegsjahr rationiert[6]). Das bedeutet, daß ein einwandfreier statistischer Vergleich nicht durchführbar ist. Bei der Bewertung der folgenden Zahlen ist daher grundsätzlich zu beachten, daß keine exakte statistische Vergleichbarkeit vorliegt.

Tabelle I.

Rationierung in der 16. Zuteilungsperiode[7]) 1940

Rationierter Gegenstand	Normal-Ration	Zulagen für		
		Schwerst-	Schwer-	Lang- u. Nachtarbeiter
Brot	9 000 g	9 600 g	5 600 g	2 400 g
Fleisch	2 000 g	2 800 g	2 000 g	400 g
Fett	1 080 g	500 g	250 g	80 g
Speck	—	1 375 g	250 g	—

Tabelle II.

Durchschnittsration pro Monat im Weltkrieg

Rationierter Gegenstand	Normal-Ration	Zulagen für Schwer- und Schwerstarbeiter
Brot	7 500 g	1 125 g[8])
Fleisch	1 000 g	600 g
Fett	500 g	300 g

Auch im Weltkrieg wurden für Schwer- und Schwerstarbeiter Zulagen gewährt. In Ermangelung einer reichseinheitlichen Regelung ist jedoch lediglich die Erarbeitung eines Zahlenmaterials möglich, das dem Durchschnitt 1916 entspricht, ohne den Anspruch auf Vergleichbarkeit zu machen. Wir müssen uns daher auf die

61. 10. 2. 27; 61. 10. 3. 18; 61. 7. 16; 61. 13. 11. — b) Beiträge zur kommunalen Kriegswirtschaft. Nr. 1 vom 29. 9. 1916 — Nr. 52 vom 29. 9. 1917. Herausgegeben im Auftrage des Kriegsernährungsamtes. — c) Kommunales Jahrbuch, Kriegsband, Gustav Fischer, Jena 1919. — d) Soziale Praxis, Jahrg. XXIV—XXVIII.

[6]) Vgl. z. B. Kommunal. Jahrb. Kriegsband a. a. O., S. 308, 309, 320 ff.

[7]) Geht vom 21. 10.—17. 11. 1940.

[8]) In Klasse I 1125 g; in Klasse II 750 g; in Klasse III 375 g.

Feststellung beschränken, daß in beiden Kriegen eine Normalration zur Grundlage genommen und darauf aufbauend eine Staffelung durchgeführt wurde. Es wurden also in beiden Fällen die sozialpolitisch bedeutsamen Belange grundsätzlich gewahrt.

Wir können jedoch wohl einige, allerdings nur ganz allgemeine Vergleiche zu anderen Ländern ziehen, die unsere heutige Kriegsrationierung in ein neues Licht zu setzen vermögen. Baer[9]) schreibt: „Die deutsche ‚Kriegs'-Ration an Fleisch ist — das muß einmal festgestellt werden — immer noch höher als der durchschnittliche Fleischverbrauch, der — wohlgemerkt: in Friedenszeiten! — beispielsweise in Schweden, in Norwegen, in Finnland, in Rumänien, in Italien usw. auf den Kopf der Bevölkerung entfiel." Ähnliches gilt für Butter. So haben ausländische Journalisten — wie Baer mitteilt — erklärt, daß in ihren eigenen Ländern — z. B. Holland — der normale Butterverbrauch wesentlich geringer sei als die jetzigen Rationen in Deutschland[10]). Zusammenfassend wollen wir die belgische Zeitung „Indépendance Belge" sprechen lassen. Sie schreibt[11]): „Die Einschränkungen in Deutschland überschreiten, wie uns scheint, nicht die Opfer, die ein Volk sich auferlegen kann, das entschlossen ist, die Wirkung der Blockade aufzuheben."

2. Der Wohnungsbedarf als soziales Kriegsproblem.

Neben der Ernährungsfrage erhebt sich in jedem Krieg die Wohnungsfrage, mit der die Kriegssozialpolitik sich zu befassen hat. Volkswirtschaftlich gesehen, bilden Ernährung, Wohnung und Kleidung den elementaren Bedarf. Sozialpolitisch gesehen erscheinen infolgedessen die drei Fragenkomplexe einer sozial gerechten Deckung des Nahrungs-, Wohnungs- und Kleidungsbedarfs ebenfalls als eine untrennbare Einheit.

Vor dem Weltkrieg oblag im allgemeinen die Deckung des Wohnungsbedarfs der privaten Unternehmertätigkeit. Für die private Bauwirtschaft war das spekulative Moment ausschlaggebend. Daneben begann jedoch das Unternehmertum für den Kreis der eigenen Arbeitnehmer in Form von Zechenkolonien, Werkwohnungen u. a. eine gewisse soziale Wohnungspolitik einzuleiten. Manche Industrielle (z. B. Krupp) haben in dieser Hinsicht damals Beachtliches geleistet. Endlich versuchten auf dem Wege der Selbsthilfe gemeinnützige Baugenossenschaften den

[9]) Baer, Fritz, Die Ernährung des deutschen Volkes im Kriege, a. a. O., S. 13.

[10]) Baer, Fritz, ebenda S. 13/14.

[11]) Baer, Fritz, ebenda S. 35/36.

Wohnbedürfnissen der unteren sozialen Schichten gerecht zu werden. Die Gemeinden betrieben auf Grund der Gesetzgebung in einzelnen Ländern (z. B. Hessen, Bayern, Württemberg) eine gewisse Wohnungsaufsicht, die aber vorwiegend polizeilicher und nicht sozialpolitischer Natur vor. Die staatliche Sozialpolitik hatte den Aufgabenbereich der sozialen Wohnungspolitik noch nicht einbezogen[12]).

Der Weltkrieg brachte in dieser Hinsicht einen Wandel. Die Unterbrechung der Bautätigkeit und das Ansteigen der Kosten mußte notwendig zu einem bedrohlichen Wohnungsmangel und zu einer sozial schwer erträglichen Preissteigerung auf dem Wohnungsmarkt führen. Auch mußte man für die Nachkriegszeit damit rechnen, daß die zahlreichen jungen Ehepaare, die eine Kriegstrauung vorgenommen hatten, einen eigenen Hausstand gründen und damit als zusätzliche Nachfrage auf dem ohnehin unter starker Verknappung leidenden Wohnungsmarkt erscheinen würden. Diese Tatsachen mußten dahin führen, daß die staatliche Sozialpolitik nach Wegen zur Herbeiführung eines sozial gerechten Ausgleichs auf dem in Unordnung geratenen Wohnungsmarkt suchen mußte. Der Weltkrieg wirkte auch hier, wie auf manchen anderen Teilgebieten, als fördernder Faktor auf die Sozialpolitik ein.

Welche Wege beschritt nun die staatliche Sozialpolitik im Weltkrieg? Es sind zwei verschiedene Wege, die sich deutlich voneinander abheben: die Rationierung des vorhandenen Wohnungsraumes und die positive Förderung der Schaffung neuen Wohnraumes. Für den ersteren Weg ist charakteristisch die vom Bundesrat erlassene Wohnungsmangel-Verordnung vom 23. September 1918. Bei der Verfolgung des zweiten Weges wurde eine ganze Anzahl von gesetzgeberischen Maßnahmen zur Förderung des Kleinwohnungsbaues, zur staatlichen Verbürgung zweiter Hypotheken, zur Gewährung staatlicher Kredite und Baukostenzuschüsse getroffen[13]).

Auch auf dem Gebiet der Siedlungspolitik hatte das Reich vor dem Weltkrieg sich noch nicht betätigt. Im Weltkrieg setzte nun aber eine von dem Bodenreformer Damaschke ausgehende „Krieger-Heimstättenbewegung" ein. Diese führte dazu, daß auch die sozialpolitische Gesetzgebung der Länder und des Reiches die

[12]) Vgl. etwa Nell-Breuning, Wohnungsbau und Wohnungsfürsorge, in: Staatslexikon, Bd. V, Sp. 1434; oder: Skalweit, August, Agrarpolitik, W. de Gruyter. 1924. S. 124—152.

[13]) Vgl. etwa Soz. Prax. XXIV. Jahrg. Nr. 15, Sp. 359; XXV. Jahrg. Nr. 13, Sp. 311; XXV. Jahrg. Nr. 11, Sp. 340; XXVI. Jahrg. Nr. 32, Sp. 641 ff.

Kriegeransiedlung förderte. Die bedeutsamsten sozialpolitischen Maßnahmen sind wohl die verschiedenen Kapitalabfindungsgesetze[14]). Der Grundgedanke bestand darin, daß den rentenberechtigten Kt und Kh die Möglichkeit geboten wurde, statt der laufenden Renten eine einmalige Kapitalabfindung zu erhalten. Bei diesem Verfahren fand rechnungsmäßig eine Kapitalisierung der Rentenansprüche statt. Damit stand dann den Betroffenen der Weg offen, eigenen Grund und Boden zu erwerben und sich darauf anzusiedeln oder aber durch Zukauf ein schon vorhandenes kleines Besitztum zu vergrößern und dadurch die Basis für die eigene landwirtschaftliche Existenz ertragfähiger zu gestalten.

Die Bedeutung dieser sozialpolitischen Maßnahmen liegt zunächst darin, daß Reich und Länder im Interesse eines sozial gerechten Ausgleichs regelnd in den bis dahin staatlicherseits fast ganz ungebundenen Wohnungsmarkt eingriffen. Dieser staatliche Eingriff war aus sozialpolitischen Erwägungen angesichts der durch den Krieg geschaffenen Wohnungsmarktlage notwendig. Darüber hinaus hatte die Siedlungspolitik das sozial bedeutsame Ziel, den Kriegsopfern zu einer eigenen Scholle zu verhelfen und dadurch die Bodenständigkeit in der Volksgemeinschaft zu verstärken.

Wie verhielt sich nun im europäischen Krieg die Sozialpolitik zur Wohnungsfrage? Seldte[15]) bezeichnet die Wohnungsfrage als ein sehr wesentliches Problem der Sozialpolitik, deren Aufgabe ja nicht nur darin bestände, den arbeitenden Menschen an seinem Arbeitsplatz zu betreuen. In voller Würdigung dieser Tatsache hat der Nationalsozialismus seit der Machtübernahme rd. 2 Millionen Wohnstätten geschaffen. Der Bau des Westwalls und andere Rüstungsmaßnahmen ließen allerdings den privaten Wohnungsbau in den Hintergrund treten. Eine restlose Unterbindung des Wohnungsbaues konnte auch der Kriegsausbruch noch nicht herbeiführen. Auch die Bauwirtschaft muß dem Krieg angepaßt werden. Es können also keine neuen Wohnungsbauprogramme durchgeführt werden. Das schließt jedoch nicht aus, daß die im Bau befindlichen Wohnungen fertiggestellt werden. So wurden auch im Kriegsjahr 1939 200 000—220 000 Wohnungen unter Dach gebracht. „Das entspricht einem Zugang von 3,1 Wohnungen auf 1000 der Bevölkerung. 1914 sind dagegen nur 2,2 Wohnungen je

[14]) Grundlegend ist das Gesetz über Kapitalabfindung an Stelle von Kriegsversorgung vom 3. Juli 1916 (RGBl 1916, S. 680). Dazu sind dann später noch verschiedene Ergänzungen ergangen.

[15]) Vgl. Seldte, Franz, Das Wohnungsbauprogramm nach dem Kriege, in: Vierjahresplan, 4. Jahrg. Nr. 13, S. 538 ff.

1000 der Bevölkerung gebaut worden; das Ergebnis des Jahres 1939 ist also im Verhältnis wesentlich günstiger"[16]).

Auf die Dauer gesehen muß der Wohnungsbau im Krieg zugunsten der als kriegswichtig bezeichneten Bauten zurücktreten, wie es auch einer Anordnung des Generalbevollmächtigten für die Regelung der Bauwirtschaft vom 15. 11. 1939 entspricht. Im Krieg muß das Hauptgewicht auf die Vorbereitungsmaßnahmen für die Nachkriegszeit gelegt werden. Nur so kann ein Sofortprogramm nach Kriegsschluß verwirklicht werden. Damit ist auch die Gewähr gegeben, daß das künftige Bauprogramm ohne große Reibungen durchgeführt werden kann. Erleichternd wirkt hier vor allem das Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz[17]), das die unübersichtlich gewordenen Vorschriften in einem Gesetz zusammenfaßt. Es ist dies in sozialer Hinsicht besonders bedeutsam, da hier vor allem die zukünftige Arbeit der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen erleichtert und gefördert wird. Gibt es doch 3500 solcher Unternehmen einschließlich 2800 Baugenossenschaften mit rd. 700 000 Mitgliedern. Anteilmäßig entfallen jährlich an Neuwohnungen 43% in 1939 gegen 16% in 1934 auf gemeinnützige Baugenossenschaften.

In Anbetracht der augenblicklichen Lage ist es sehr beachtlich, daß der RAM wiederum einen Betrag von 10 Mill. RM. für die Teilung von größeren Wohnungen, den Umbau sonstiger Räume zu Wohnungen sowie An- und Ausbauten zu Wohnzwecken zur Verfügung gestellt hat. Diese Maßnahme ist sozialpolitisch besonders deshalb bedeutsam, da der hierdurch vermehrte Wohnbestand vornehmlich den sozial schwächeren Kreisen zugute kommt[18]). Die heutige Wohnungsbaupolitik legt ihr Schwergewicht auf soziale Bauten, d. h. auf Volkswohnungen, Kleinsiedlungen und Landarbeiterwohnungen[19]).

Welche sozialpolitische Bedeutung dem Wohnungsbau in der Gegenwart beigemessen wird, zeigt besonders ein mitten im Krieg ergangener Führer-Erlaß[20]), der ein Bauprogramm aufstellt. In

---

[16]) Seldte, Franz: Das Wohnungsbauprogramm nach dem Kriege, in: Vierjahresplan, 4. Jahrg. Nr. 13, S. 538.

[17]) Ges. zur Sicherung der Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 14. Juli 1933. (RGBl I, S. 484.)

[18]) Vgl. Münz, Sozialpolitik im Kriege, in: Die Ortskrankenkasse, 27. Jahrg. Nr. 7, S. 132 ff.

[19]) Vgl. RABl. Jahrg. 1940, Heft 25. Ein Jahr Kriegssozialpolitik, S. V, 429.

[20]) Erlaß zur Vorbereitung des deutschen Wohnungsbaues nach dem Kriege vom 15. 11. 1940. Vgl. nähere Einzelheiten: „Führer befiehlt Wohnungsbauprogramm", in Berliner Börsen-Zeitung v. 18. 11. 1940.

der Präambel wird betont, daß es eine wesentliche Nachkriegsaufgabe sei, durch Geburtenzuwachs die Lücken zu schließen, die der Krieg dem deutschen Volkskörper geschlagen habe. Da nun aber schon seit Jahren eine große Wohnungsnot herrscht, sollen schon jetzt die entsprechenden Vorarbeiten geleistet werden, damit die Grundvoraussetzungen für ein gesundes Leben kinderreicher Familien geschaffen werden. So ist z. B. für das erste Nachkriegsjahr der Neubau von 300 000 Wohnungen vorzubereiten. Sozialpolitisch bedeutsam dürften auch die in Aussicht genommenen Formen des Wohnungsbaues sein. Es sind vorgesehen: die Geschoßwohnung, das Eigenheim mit Gartenzulage und die Kleinsiedlung mit Wirtschaftsteil und Landzulage.

§ 2. Die Gefährdung durch Krankheit und Krankheitsfolgen.

Als erste große gesetzliche Maßnahme der Bismarck'schen Sozialpolitik wurde das Gesetz über die Krankenversicherung (15. 6. 1883) erlassen. Das hat gewiß seinen Grund darin, daß die durch Krankheit bedingten sozialen Schädigungen am ehesten und deutlichsten sichtbar wurden. Die Erkrankung ist eben jene soziale Existenzgefährdung, die am häufigsten eintritt. Die Erkrankung des Ernährers der Familie bewirkt einen Ausfall des Arbeitslohnes und damit den Fortfall der ökonomischen Existenzbasis. Darüber hinaus ist die breite Schicht der unselbständigen Arbeiter- und Angestelltenschaft aus eigener wirtschaftlicher Leistungskraft durchweg nicht in der Lage, im Erkrankungsfalle die Kosten für Arzt und Heilmittel zu tragen. Damit entsteht die Gefahr, die Zuziehung des Arztes zu unterlassen und vielleicht eine dauernde und nachhaltige Gefährdung der Leistungsfähigkeit herbeizuführen. Gegenüber diesem Notstand war eine sozialpolitische Regelung besonders dringend.

Für uns entsteht die Frage, wie nun der Krieg auf die Krankenversicherung als den ältesten und bedeutendsten Zweig der Sozialversicherung einwirkt. Daß diese sozialpolitische Einrichtung vom Kriegsgeschehen nicht unberührt bleiben kann, ist einleuchtend. Wie sind nun aber die Zusammenhänge im einzelnen?

1. Die Krankenversicherung im Weltkrieg.

Zu Beginn des Weltkrieges wurden in der Fachliteratur häufig Befürchtungen geäußert, daß die Krankenversicherung eines der ersten Kriegsopfer auf dem Gebiet der Sozialpolitik sein würde. Eine gewaltige Umschichtung unter der männlichen Bevölkerung wurde durch die Einberufung zu den Fahnen herbeigeführt. Die gesunde und daher gegenüber der Krankheitsgefährdung durch-

weg am meisten widerstandsfähige männliche Bevölkerungsschicht rückte in die Wehrfront ein. Der in der Heimat zurückbleibende männliche Bevölkerungsteil würde gegenüber den Erkrankungen anfälliger sein. Für die Krankenversicherung bedeutete das: Beitragsausfall durch die Einberufung der Gesunden auf der einen und steigende Krankheitsziffern bei den Heimgebliebenen auf der anderen Seite.

Die spätere Entwicklung zeigte, daß diese Befürchtungen sich nicht verwirklichten. Die durch die Kriegsgesetzgebung vorgesehenen Einschränkungen der Leistungen seitens der Krankenkasse brauchten nur teilweise durchgeführt zu werden. Sehr viele Kassen konnten von dem ihnen eingeräumten Recht, durch Statut ihre Leistungen zu erhöhen und die Beiträge zu ermäßigen, Gebrauch machen. Tatsächlich erhoben im Weltkrieg 2091 Kassen niedrigere Beiträge, 922 gewährten Mehrleistungen, 2593 erhoben nicht nur niedrigere Beiträge, sondern gewährten noch obendrein höhere Leistungen. Neben verschiedenen Städten versicherten sogar die Arbeitgeber in Frankfurt a. M. die einberufenen verheirateten Arbeiter durch freiwillige Übernahme der Beitragsleistungen zur Krankenversicherung[21]). Jedenfalls zeigte die Erfahrung, daß der Krieg nicht unbedingt den Bestand der Krankenkassen gefährden mußte.

Im weiteren Verlauf des Weltkrieges erfuhr sogar die Krankenversicherung mancherlei Erweiterungen[22]). Dabei ist beachtlich, daß das Vertrauen zur deutschen Sozialversicherung wuchs, wie manche Äußerungen der damaligen Zeit beweisen. So betonte z. B. das amtliche Reichsarbeitsblatt, daß die Sozialversicherung sich in ihrer Festigkeit und Tragfähigkeit bewährt habe und es nur weniger Maßnahmen bedürfe, um sie nicht nur voll leistungsfähig zu erhalten, sondern sie noch obendrein in bedeutendem Maße an den Kriegswohlfahrtsbestrebungen zu beteiligen[23]). Ja, in der sozialen Vericherung lag „eine Quelle der Stärke der deutschen Nation, aus der die Bevölkerung ihre physischen Kräfte erhalten habe“[24]).

Für die Zeit des Weltkrieges hat sich die Krankenversicherung in ihrer Aufgabe, den Kampf gegen Krankheit und Krankheits-

---

[21]) Vgl. etwa bei Zahn, Friedrich, Wirkung der deutschen Sozialversicherung, München, Berlin 1915. S. 103 ff.

[22]) So z. B. durch die Bekanntmachungen vom 26. 11. 1914 (RGBl 1914, S. 485), vom 28. 1. 1915 (RGBl 1915, S. 49) usw.

[23]) Vgl. Die deutsche Sozialversicherung während des Krieges, in: RABl 1915, 13. Jahrg., S. 590.

[24]) Kleeis, Friedrich, Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland, a. a. O., S. 212.

folgen zu führen, durchaus bewährt. Als ältestes Erbe Bismarck'scher Sozialpolitik war sie so erstarkt, daß sie sich gegenüber den Kriegsverhältnissen als völlig gewachsen erwies.

2. Die Bemühungen um die Volksgesundheit seit 1933.

Das Gesetz zur Vereinheitlichung des Gesundheitswesens vom 3. 7. 1934[25]) führte das deutsche öffentliche Gesundheitswesen zu einem entscheidenden Wendepunkt. Zahlreiche weitere gesetzliche Maßnahmen sind im Laufe der Jahre ergänzend hinzugetreten[26]). Die soziale Bedeutung, die diesem öffentlichen Gesundheitsdienst zukommt, ergibt sich einerseits aus dem Aufbau, anderseits aus der Aufgabenstellung[27]). Eine umfassende Gesundheitspolitik des Reiches muß für Volk und Staat große Dienste leisten. Vom sozialen Standpunkt aus wird dadurch vor allem die ökonomische Existenz der einzelnen Familien gesichert und damit ein wichtiger Beitrag zum gesamtvölkischen Leben und Arbeiten geleistet. Die Früchte dieser Arbeit können nicht von heute auf morgen geerntet werden, vielmehr erst in Jahren. Es ist mit diesem staatlichen Gesundheitsdienst in den Jahren vor Kriegsausbruch schon ein derartig gut organisierter Apparat aufgestellt worden, daß er allen gesteigerten Kriegsansprüchen nachkommen kann. Von den vielen Teilsektoren der nationalsozialistischen Gesundheitspolitik müssen wir im folgenden uns auf die Untersuchung des Verhältnisses Krieg und Krankenversicherung beschränken.

Auch im europäischen Krieg blieb die Krankenversicherung von dem Kriegsgeschehen nicht unberührt. Im Gegensatz zu 1914 wurde die Beitragserhebung und die Leistungsgestaltung nicht geändert[28]). Die Literatur hat bis Dezember 1940 keinerlei Abhandlungen über die Auswirkungen des Krieges auf die Sozialversicherung resp. auf die Krankenversicherung gebracht. Erstmalig brachte Liebrecht Mitte Dezember 1940 solch einen Bericht[29]).

---

[25]) RGBl I, S. 529.

[26]) Vgl. Gütt, Arthur, Der Aufbau des Gesundheitswesens im Dritten Reich, in: Schriften der Deutschen Hochschule für Politik, S 5.

[27]) Vgl. die Tabelle „Der öffentliche Gesundheitsdienst", in: Gütt, Arthur, Der Aufbau des Gesundheitswesens im Dritten Reich, a. a. O., S. 58 f., und „Aufgaben des Gesundheitsamtes", ebenda, S. 27.

[28]) Vgl. z. B. „Kriegswirtschaftliche Maßnahmen und Krankenversicherung" in: DOK (= Die Ortskrankenkasse), 26. Jahrg., Nr. 27, S. 905 ff.; desgl. Schmeuser, Max, „Das Recht der Krankenversicherung im Kriege", in: DOK, 27. Jahrg. Nr. 4, S. 58 ff. u. 27. Jahrg. Nr. 10, S. 187 ff.

[29]) Liebrecht, Die deutsche Sozialversicherung in Kriegszeiten, in: Die Betriebskrankenkasse, 33. Jahrg. Nr. 23, Sp. 397 ff.

Die verschiedenen Zweige der deutschen Sozialversicherung hatten in den schweren Jahren vom Weltkrieg ausgehend über die Inflation hinaus bis zur Machtübernahme große Vermögenseinbußen erlitten. In den Jahren von 1933 bis 1938 sind sie dann wieder so weit gesundet, daß sie nach Liebrecht gesichert in den europäischen Krieg eintreten konnten. So boten z. B. die Rücklagen folgendes Bild:

	1938
Gewerbliche Berufsgenossenschaften	122 Mill. RM.
Landwirtschaftliche „	11 „ „
Invalidenversicherung	3 080 „ „

Was hier für die Träger der Rentenversicherung festgestellt wird, gilt ähnlich auch für die deutschen Krankenkassen. Ein großer Rücklagenbestand ist aber allein schon deswegen unbedingt erforderlich, da der Krieg erhöhte Anforderungen an die Leistungskraft der Krankenversicherung erwarten läßt. Die bisher vorliegenden Tatsachen geben dieser Annahme recht. Einmal haben sich die starken Einberufungen zur Wehrmacht und der damit verbundene Beitragsausfall bemerkbar gemacht. Hinzu kommt der Tatbestand, daß vornehmlich die schlechten Risiken in der Heimat bleiben und eine Mehrbelastung der Krankenversicherungen bedingen. Zudem müssen die Krankenkassen den Angehörigen der Einberufenen die Familienhilfe gewähren. Auf der anderen Seite erhalten sie vom Reich nur einen Pauschalbetrag von 50% der nachweislich entgangenen Beiträge der Einberufenen erstattet. Als weitere Belastung hat sich nach Liebrecht der gesteigerte Einsatz weiblicher Arbeitskräfte erwiesen. Ganz besonders sind es die Wochenhilfekosten, die bei vielen Krankenkassen stark anschwellen. Bemerkbar macht sich weiterhin die Einschaltung von vielen gesundheitlich schwachen Arbeitskräften in den Wirtschaftsprozeß. Auch dieser Umstand hat den Krankenkassen viele schlechte Risiken aufgebürdet. Beachtenswert ist jedoch die Tatsache, daß viele Volksgenossen jetzt im Krieg nicht mehr bei jeder Kleinigkeit den Arzt aufsuchen. Dadurch verringern sich naturgemäß die Ausgaben der Krankenkassen für Ärzte und Arzneien. Dabei betont Liebrecht ausdrücklich, daß für die deutschen Sozialversicherungsträger solange Befürchtungen fehl am Platze sind, als noch ein großer Teil der deutschen Krankenkassen erhebliche Mehrleistungen für den versicherten Personenkreis aufzuweisen hat.

In jüngster Zeit hat das „Gesetz über weitere Maßnahmen in der Reichsversicherung aus Anlaß des Krieges“ vom 15. 1. 1941[30])

[30]) RGBl. I, 34.

für die deutsche Krankenversicherung Neuregelungen getroffen. Die wichtigste Bestimmung besteht darin, daß die Wiederzulassung der Mehrleistungen für alle Krankenversicherungsträger erfolgte. Damit hierbei keine Beitragserhöhungen eintreten, die mit Rücksicht auf die Preisbildung unerwünscht sind, wird die Mitwirkung der Preisbildungsstellen und die Genehmigung der Oberversicherungsämter vorgesehen. Ferner ist bemerkenswert, daß der Zwang zum Erscheinen vor dem Vertrauensarzt (§ 5) verstärkt wird. Das unberechtigte Krankfeiern wirkt nachteilig auf den Arbeitseinsatz und die Kriegswirtschaft. Deshalb wird nunmehr die Kasse ermächtigt, einem Versicherten, der ohne wichtigen Grund der Vorladung zum Vertrauensarzt nicht Folge leistet, das Krankengeld ganz oder teilweise auf Zeit zu versagen.

So hat auch im europäischen Krieg die deutsche Krankenversicherung bislang sich bewährt. Die sozialpolitische Gesetzgebung blieb bemüht, die zur Anpassung an die Kriegsverhältnisse erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

§ 3. Der Kampf gegen die körperlichen Schädigungen.

Wenn der stark mechanisierte Arbeitsprozeß schon in einer Friedenswirtschaft leicht zu körperlichen Schädigungen führen kann, so gilt das erst recht für Kriegszeiten. Diese eine Seite des Kampfes gegen die körperlichen Schädigungen gehört in den Bereich der Unfallverhütung. Hier interessiert uns ausschließlich die Frage der körperlichen Beschädigungen, die durch feindliche Einwirkungen hervorgerufen werden. Es ist dies das Gebiet der Kriegsopferfürsorge. Für sie ergeben sich in der Hauptsache zwei Wege: Der Weg der Versorgung und der Weg der Heil- und Berufsfürsorge.

1. Der Weg der Versorgung.

Wie viele andere Gebiete war auch das Versorgungswesen bei Ausbruch des Weltkrieges mangelhaft vorbereitet. Nur zu bald entstanden Unzuträglichkeiten. Es bildeten sich Organisationen der Kriegsbeschädigten. Diese forderten, daß das Reich das gesamte Versorgungswesen übernehmen und einen Behördenapparat mit gesetzlichen Befugnissen einrichten solle. Die Kriegsopfer selbst sollten durch ihre Organisationen hierbei entsprechenden Einfluß haben. Am 8. 2. 1919 wurde nun erstmalig durch eine Verordnung über die soziale Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge eine gesetzliche Grundlage geschaffen[31]).

[31]) Karstedt, Oskar, Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege, S. 264 ff.

Das Reichsversorgungsgesetz[32]) brachte dann eine völlige Neuordnung. Hierzu ergingen wiederholt Ergänzungen. Allmählich entstand ein umfangreicher Apparat, der das Versorgungswesen übernahm. Die Versorgungsämter regelten die Rentenfeststellung, während die Hauptversorgungsämter als Unterinstanzen des RAM in der Hauptsache die Dienstaufsicht führten. Die an die Oberversicherungsämter angegliederten Versorgungsgerichte haben die Entscheidung über Streitfälle in Versorgungssachen in erster Instanz, das Reichsversorgungsgericht in oberster Instanz. In all diesen Stellen wirkten Vertreter der Organisationen der Kb und Kh mit.

Diese dezentralistische Form machte dann aber mit der Machtübernahme 1933 einem Verwaltungsapparat Platz, der mehr zentral ausgerichtet war. Alleinverantwortlicher Träger der gesamten Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge wurde das Hauptamt für Kriegsopfer der NSDAP. und der ihr angeschlossene Frontsoldaten- und Kriegsopferverband.

Nicht nur der Träger des Versorgungswesens hat sich geändert, auch der zu versorgende Personenkreis wurde erweitert. Zunächst unterscheiden wir hier die beiden Gruppen der Kriegsbeschädigten einerseits und der Kriegshinterbliebenen anderseits.

Zu der ersten Gruppe gehören nicht nur die Verstümmelten, sondern auch die Mannschaften, die durch Krankheiten während des Militärdienstes an ihren körperlichen Kräften und Fähigkeiten Schaden genommen haben[33]). Darüber hinaus erfassen die gesetzlichen Vorschriften auch jene Personen, die durch kriegerische Ereignisse (Luftangriffe) Schäden an Leib und Leben erlitten haben, ohne daß sie Militärdienste geleistet haben[34]). Die Hinterbliebenen der Beschädigten werden ebenfalls versorgt. Damit sind die Zivilpersonen in der Versorgung den Frontkämpfern gleichgestellt.

Die Leistungen der Kriegsopferfürsorge bestehen in Geldrenten und Sachleistungen. Die Kb und Kh haben Anspruch auf die sog. „gehobene" Fürsorge. Diese „gehobene" Fürsorge unterscheidet sich von der „allgemeinen" Fürsorge dadurch, daß sie hinsichtlich der Voraussetzungen, der Art und des Umfangs der Fürsorgeleistungen Vergünstigungen gewährt. Maßgebend für

[32]) Gesetz über die Versorgung der Militärpersonen und ihrer Hinterbliebenen vom 12. 5. 1920 (RGBl 1920, 989).

[33]) Syrup, Friedrich, Die Fürsorge für kriegsverletzte gewerbliche Arbeiter, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 105, III. Folge, Bd. 50, 1915, II, S. 339 ff.

[34]) Karstedt, Oskar, Handw. Buch der Wohlfahrtspflege, S. 406; Personenschäden-VO vom 1. 9. 1939 (RGBl I, 1623); RdErl d. RMdI, vom 8. 4. 1940.

die Höhe der Leistungen (Renten) sind die Minderung der Erwerbsfähigkeit, der Zivilberuf des Beschädigten, sein Familienstand und sein Wohnsitz. Der Nationalsozialismus achtet bei der Bemessung der Leistungen namentlich auf die Sicherung des Existenzminimums und des Lebensstandards. Wesentlich dürfte unter sozialpolitischem Gesichtspunkt sein, daß die Rente hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit und Pfändbarkeit bestimmten gesetzlichen Einschränkungen unterliegt.

2. Der Weg der Heil- und Berufsfürsorge.

In den Kriegsjahren 1914—1918 bis zum Inkrafttreten des RVG fehlte es für die Heilbehandlung der bereits entlassenen Heeresangehörigen an klaren Rechtsgrundlagen. Das mußte sich besonders deswegen ungünstig auswirken, weil die Leiden mancher Beschädigter von dauernder Natur waren oder auch nach Jahren erst sich bemerkbar machten. Es bestand ferner die Gefahr, daß die DB, deren Leiden erst viel später ausbrachen, ihre Ansprüche auf Heilung und Versorgung nicht geltend machen konnten. Die Regelung des RVG geht daher dahin, daß lediglich die Durchführung der Badekuren und der orthopädischen Versorgung dem Reich übertragen wurde, während die Versorgung mit Arzneien und die gesamte ärztliche Behandlung den Krankenkassen zufiel[35]).

Eine notwendige Ergänzung findet die Heilfürsorge durch die Berufsfürsorge. Die §§ 21—23 RVG regeln den Rechtsanspruch hierauf.

Im Gegensatz zur Heilfürsorge bezieht die Berufsfürsorge neben den Kriegsbeschädigten auch einen Teil der Kriegshinterbliebenen in ihre Fürsorge ein. Daraus ergibt sich der Hauptzweck der Berufsfürsorge: sie will sowohl den von ihr betreuten Kb als auch den Kh die Möglichkeit geben, sich den Lebensunterhalt selbst zu verdienen. Um dieses Ziel zu erreichen, muß sie versuchen, den Kb seinem Berufe zu erhalten. Geht das nicht, muß sie ihn oder seine Angehörigen einem neuen Berufe zuführen[36]). Syrup[37]) betont aber schon 1915, daß der Endzweck nicht d e r sei, den Kb ü b e r h a u p t zu beschäftigen, sondern ihm eine Arbeit zu beschaffen, die ihm einen dauernden Arbeitsplatz

[35]) Vgl. „Deutsche Sozialpolitik 1918—1928". Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums, S. 211 ff.

[36]) Vgl. auch Rappenecker, Franz, Kriegsopferfürsorge, a. a. O., S. 57ff.

[37]) Syrup, Fr., Die Fürsorge für kriegsverletzte gewerbliche Arbeiter, in: Jahrb. für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 105, III. Folge, 50. Bd., 1915, II, S. 344.

mit entsprechendem Verdienst sichert. Das gilt besonders dann, wenn der Kb seinem alten Beruf nicht mehr nachgehen kann, die DB ihm aber mehrere Beschäftigungsarten gestattet, wobei möglichst eine Überführung in verwandte Berufe stattfinden soll. Zu diesem Zweck setzt schon während der Lazarettbehandlung unter der Aufsicht von Ärzten und Berufsberatern in Lazarettwerkstätten, Kriegsbeschädigtenlehrwerkstätten u. a. m. die Berufsschulung ein. Eigene Ausbildungskurse der Heeresverwaltung (Lesen und Schreiben der Blindenschrift, Handfertigkeit in Korb- und Bürstenmachen usw.) sorgen in besonderem Maße für die Kriegsblinden. Die Landesversicherungsanstalten und die Vereine für Krüppelfürsorge unterhielten im Weltkriege allein 221 Werkstätten, in denen 51 verschiedene Berufsarten für Männer gelehrt wurden. Für die Wahrung der Einheitlichkeit in den Fürsorgemaßnahmen und die Herstellung gemeinschaftlicher Einrichtungen war der am 16. 9. 1915 gegründete „Reichsbund der Kriegsbeschädigtenfürsorge" verantwortlich[38]).

Sozialpolitisch ist es besonders wichtig, dem Beschädigten durch gesetzliche Anordnung einen Arbeitsplatz zu sichern. Das geschah bereits am 9. 1. 1919 durch eine Verordnung über Beschäftigung Schwerbeschädigter, die den gesetzlichen Einstellungszwang für die Schwerbeschädigten brachte[39]). Während diese VO auf 100 Arbeitsplätze nur einen DB entfallen ließ, erweiterte das Gesetz über Beschäftigung Schwerbeschädigter diese Vorschrift und ließ schon auf 25—50 Arbeitsplätze einen DB kommen. Das Ergebnis zeigen uns folgende Zahlen[40]):

Arbeitslose	Schwerbeschädigte	Arbeitslose	Schwerbeschädigte
März 1933	46 780	März 1934	30 797
März 1935	20 292	März 1936	15 890
März 1937	12 004	März 1938	9 446[41])

[38]) Weitere Ausführungen bei: Zahn, Friedrich, Deutsche Sozialpolitik und der Krieg, in: Annalen des Deutschen Reiches 1916, S. 46 ff. — Vgl. weiter: Bunge, Cl., Zur Kriegsheimstättenfrage, in: Fürsorge für Kriegsteilnehmer, S. 43; Waldenburg, L. v., Schulen für Kriegsverwundete, in: Fürsorge für Kriegsteilnehmer, S. 23/39/59; Rothberg, Ansiedlung von Kriegsbeschädigten im Kreise Fallingbostel, in: Fürsorge für Kriegsteilnehmer, S. 77; Karstedt, Oskar, Handw. Buch der Wohlfahrtspflege, S. 266.

[39]) Weigert, Der Einstellungszwang für Schwerbeschädigte, in: Concordia, XXIV. Jahrg. Nr. 1, S. 236 ff., 250.

[40]) Seldte, Franz, Sozialpolitik im Dritten Reich, 1933—38 a. a. O., S. 250.

[41]) Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1938, S. 595.

§ 4. Die Sicherung der Leistungsschwachen.

1. Die halben Kräfte als Arbeitsmarktproblem.

Der Arbeitsmarkt umfaßt alle Angebots- und Nachfragevorgänge, die sich auf die menschliche Arbeitsleistung erstrecken. Bei diesen Vorgängen nehmen die „halben Kräfte" eine Sonderstellung ein. Wir verstehen unter ihnen jene Menschen, denen aus irgendeinem Grunde die arbeitsmarktmäßige Vollwertigkeit fehlt. Gründe hierfür können sein: erbliche Belastung, individuelle Veranlagung, leib-seelische Minderwertigkeiten verschiedener Art u. a. Um nun ihre Sonderstellung klar herauszuarbeiten, müssen wir die Arbeitsmarktvorgänge näher analysieren. Vor allen Dingen müssen wir zwischen Einsatzfähigkeit und Einsatzbereitschaft unterscheiden. Die Gesamtheit der in einer Volkswirtschaft vorhandenen Arbeitskräfte gliedert sich folgendermaßen:

Arbeitsvorrat
- a) Einsatzunfähigkeit
- b) Einsatzbereitschaft
  - aa) vollwertige Kräfte
  - bb) halbe Kräfte
- c) Einsatzunwilligkeit

Für das freiwillige Marktangebot scheiden die einsatzunfähigen (a) und die einsatzunwilligen (c) Kräfte von vornherein aus. Bei den letzteren kann durch staatliche Zwangsmaßnahmen eine Verwendung im Arbeitsprozeß in beschränktem Maße herbeigeführt werden. Die Sozialpolitik hat es in erster Linie mit der Kategorie des einsatzbereiten Arbeitsvorrates zu tun. Ihre Aufgabe besteht darin, diese Kategorie möglichst vollzählig und zweckmäßig zum Arbeitseinsatz zu bringen.

Bei der Lösung dieser Aufgabe liegt die Schwierigkeit nicht minder auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite des Marktes. Liegt ein hinreichendes Angebot vollwertiger Arbeitskräfte vor, dann wird die Nachfrage sich auf dieses Angebot beschränken. In der Friedenswirtschaft wird dadurch den halben Kräften der Zutritt zu einer Arbeitsstätte fast ganz unmöglich gemacht. Sie finden vielfach ihren wirtschaftlichen Rückhalt in einer Anstaltswirtschaft, bei der gemeinnützig-caritative Erwägungen maßgebend sind. Die Friedenswirtschaft kann von einem Rückgriff auf die halben Kräfte solange absehen, als genügend vollwertige Kräfte vorhanden sind. Hier bleibt der Sozialpolitik nur der Weg einer gesetzlichen Einwirkung auf die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes. In der Kriegszeit ist die Situation dagegen eine andere.

Jede Mobilisierung bewirkt grundlegende Änderungen auf dem Arbeitsmarkt. Das Einrücken in die Wehrfront schlägt große Lücken in die heimatliche Arbeitsfront. Diese müssen aufgefüllt

werden. Dazu vergrößert sich noch der Arbeitsbedarf in der Wehr- und Rüstungsindustrie. Das Angebot vollwertiger Kräfte genügt nicht mehr. Es muß auf Ersatzkräfte und damit auf die halben Kräfte zurückgegriffen werden. Dieses Bild zeigt sich in jedem Krieg.

Im Weltkrieg beobachten wir nun in den ersten Kriegsmonaten ein starkes Anschwellen der Arbeitslosenziffern. Dann setzte ein ständiges Sinken ein. Damit parallel ging ein stärker werdender Rückgriff auf die halben Kräfte. Schon damals erlebten wir, daß das sozialpolitische Problem der halben Kräfte im Laufe des Krieges automatisch seine Lösung fand. Dabei ist es erforderlich, im Interesse der Erzielung eines hohen Nutzeffektes die besondere Eigenart der halben Kräfte zu berücksichtigen.

Zu Beginn des europäischen Krieges war die Lage hinsichtlich des Arbeitsmarktproblems der halben Kräfte wesentlich anders. Nach der Machtübernahme begann zunächst die Wiedereinschaltung der Arbeitslosen in den Wirtschaftsprozeß. Dieser Vorgang dauerte ungefähr bis 1936. Um diesen Zeitpunkt wurde es infolge des Wirtschaftsaufschwunges und der Aufrüstung immer schwieriger, Arbeitskräfte zu bekommen. Sofort begann daher auch hier der Rückgriff auf die halben Kräfte.

Im Jahre 1937 sah sich bereits die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vor die Notwendigkeit gestellt, Sondererhebungen über die voll bzw. beschränkt einsatzfähigen Arbeitslosen durchzuführen[42]). Die Reichsanstalt unterscheidet innerhalb des Begriffes „beschränkt einsatzfähig" die „sonst voll Einsatzfähigen" und die „nicht voll Einsatzfähigen".

Sonst voll einsatzfähig sind danach „Arbeiter und Angestellte, die einen Beruf erlernt haben, in ihrer Berufsart aber aus irgendwelchem Grunde nicht mehr voll einsatzfähig sind, wohl aber bei anderen Arbeiten, für die spezielle Berufskenntnisse nicht erforderlich sind". Darunter fallen besonders Facharbeiter und Angestellte, die nur noch über eine beschränkte Einsatzfähigkeit für ungelernte Arbeit verfügen.

Nicht voll einsatzfähig dagegen sind „alle Arbeitslosen, die wegen körperlicher Gebrechen, Arbeitsentwöhnung, Überalterung

---

[42]) Die Ergebnisse der Erhebung über die **voll** einsatzfähigen Arbeitslosen wurden in der Beilage Nr. 17 zu „Arbeit und Arbeitslosigkeit" vom 14. 9. 1937 veröffentlicht. Die Erhebung über die **beschränkt** einsatzfähigen Arbeitslosen wurde zum 30. 11. 1937 durchgeführt und in einem Sonderdruck veröffentlicht unter dem Titel: „Die beschränkt einsatzfähigen Arbeitslosen nach der Sonderhebung vom 30. 11. 1937", herausg. von der Hauptstelle der Reichsanstalt, Berlin-Charlottenburg 2, Hardenbergstr. 12.

und Arbeitsunwillens erwerbsbeschränkt sind, sofern ihre Erwerbsfähigkeit noch mindestens 33⅓% beträgt". Hierher gehören auch diejenigen, die zeitlich nicht voll für den Einsatz verfügbar sind.

Das Gesamtergebnis dieser Sondererhebung ergab folgendes Zahlenbild[43]):

Zeitpunkt	Arbeitslose insgesamt	sonst voll einsatzfähig	nicht voll einsatzfähig	beschränkt einsatzfähig insgesamt
Ende November 1936	1 197 100	95 100	243 200	338 300
Ende November 1937	572 600	39 900	175 200	215 100
Abnahme von Nov. 36 bis Nov. 37	— 624 500	— 55 200	— 68 000	— 123 200

Aus der letzten Rubrik der vorstehenden Statistik ergibt sich, wie groß schon damals in einem einzigen Jahre der Rückgriff auf die halben Kräfte war. Wenn auch über die Weiterentwicklung bisher keine genauen Zahlen veröffentlicht sind, so wird doch gewiß inzwischen dieser Rückgriff immer größer geworden sein[44]).

2. Die alten Kräfte als sozialpolitisches Problem.

Je schneller der Industrialisierungsprozeß einer Wirtschaft fortschreitet, desto dringender wird für die Sozialpolitik die Frage der Daseinssicherung der alten und invaliden Kräfte. Die deutsche Sozialpolitik hat für diese Aufgabe die Alters- und Invalidenversicherung geschaffen. Wie bewährt sie sich im Kriege?

Die Anrechnung der Kriegsdienstjahre auf die Wartezeit als Beitragszeit wurde durch die Bekanntmachung vom 23. 12. 1915[45]) dahin geregelt, daß die Auszahlung der Leistungen seitens der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung erleichtert wurde. Damit hatte die Gesetzgebung im Weltkrieg zunächst eine allgemeine Anpassung dieses Versicherungszweiges an die Kriegsverhältnisse vollzogen.

---

[43]) Die beschränkt einsatzpflichtigen Arbeitslosen nach der Sondererhebung der Reichsanstalt vom 30. 11. 1937, a. a. O., S. 3.

[44]) Folgende Zahlen, die das Landesarbeitsamt Schlesien freundlichst zur Verfügung stellte, gestatten gleichfalls diese Folgerung. Schlesien hat z. B. von 1937—1940 folgenden Rückgang der arbeitslosen „nicht voll Einsatzfähigen" zu verzeichnen: **männlich:** am 31. 1. 1937: 17 000, am 1. 8. 1937: 1523, am 31. 10. 1940: 523; **weiblich:** am 31. 1. 1937: 4300, am 1. 8 1937: 620, am 31. 10. 1940: 879.

[45]) RGBl 1915, S. 845.

Bedeutsamer jedoch war die Herabsetzung der Altersgrenze für den Bezug der Altersrente, die bis dahin auf das 70. Lebensjahr gelegt war. Die Arbeiterschaft hatte schon vor dem Krieg wiederholt den Wunsch auf Herabsetzung dieser Altersgrenze geäußert. Bei der Einführung der RVO im Jahre 1911 wurde diese Frage offen gelassen und im Art. 84 des EG zur RVO[46]) bestimmt, daß der Bundesrat im Jahre 1915 dem Reichstag sie zur erneuten Beschlußfassung unterbreiten solle. In Durchführung dieser Bestimmung arbeitete nun der Bundesrat eine Denkschrift über die Vermögenslage dieses Versicherungszweiges aus, die er dem Reichstage zuleitete[47]). Hierin kam der Bundesrat zu dem Ergebnis, daß eine Herabsetzung der Altersgrenze unter Beibehaltung der geltenden Beitragshöhe nicht gerechtfertigt werden könne. Nunmehr begann eine Auseinandersetzung zwischen Reichstag und Bundesrat, die damit endete, daß nicht nur die Altersgrenze vom 70. auf das 65. Lebensjahr herabgesetzt, sondern auch noch eine Erhöhung des Zuschlages zur Invalidenrente für Kinder unter 15 Jahren und eine Verbesserung der Waisenrente vorgenommen wurde.

Der Weltkrieg brachte also auf dem Gebiete der Invaliden- und Hinterbliebenenfürsorge unverkennbare sozialpolitische Fortschritte. Das hat seinen Grund in der durch den Krieg herbeigeführten Situation der Arbeiterschaft, die vor allem einen recht erheblichen Teil der Kriegsopfer zu tragen hatte.

Kurz vor dem europäischen Krieg hatte die nationalsozialistische Regierung grundlegende Änderungen auf dem Gebiete der Rentenversicherung für die Alten und Invaliden durchgeführt. Das geschah durch das Gesetz über den Ausbau der Rentenversicherung vom 21. 12. 1937[48]). Hierdurch hatten sowohl der Personenkreis als auch die Leistungen bedeutsame Änderungen erfahren. Hinsichtlich des Personenkreises wurde allen deutschen Staatsangehörigen des In- und Auslandes die Berechtigung zugestanden, bis zum vollendeten 40. Lebensjahre freiwillig der Versicherung beizutreten. Auch wurde die freiwillige Fortsetzung und spätere Erneuerung der Rentenversicherung wesentlich erleichtert. Darüber hinaus wurden die Leistungen der Rentenversicherung verbessert. Insbesondere erfuhren die Fragen des Kinderzuschusses sowie die Witwen- und Waisenrente eine günstige Regelung. Außerdem wurden beim Zusammentreffen mehrerer Renten die

[46]) RGBl 1911, S. 839.

[47]) Dieselbe ist enthalten in St. B. R. Anl. Bd. 316, Dr. S., Nr. 144.

[48]) RGBl 1937, I, S. 1393. Die Bestimmungen über die Invalidenversicherung sind in den §§ 5—31 des Gesetzes enthalten.

höhere Rente und die kleinere zur Hälfte gewährt, während seit der Not-VO vom 8. 12. 1931 in solchem Falle stets nur eine Rente gewährt wurde.

Nachdem noch am 28. 12. 1938 das Gesetz über die Altersversorgung für das deutsche Handwerk[49]) erlassen ist, dürften wohl für die Zeit des europäischen Krieges auf dem Gebiet der Invalidenversicherung keine wesentlichen Neuerungen zu erwarten sein. Wir werden uns daher nur mehr mit der Frage der Altersversorgung im Handwerk, die in der Hauptsache durch einen Ausbau und eine Erweiterung der früheren Alterversorgung erwirkt wurde, zu befassen haben.

3. Die Erweiterung der Altersversicherung im europäischen Krieg.

Seit der letzten Jahrhundertwende wurde in den Reihen des Handwerks immer wieder die Frage aufgeworfen, wie den infolge ihres Alters leistungs- und erwerbsunfähig gewordenen Handwerkern zu helfen sei. Die kapitalistische Entwicklung des letzten Jahrhunderts trug die Tendenz zu einer Konzentrierung der Betriebe in sich. Vielfach wurde die Auffassung vertreten, daß die Vernichtung der handwerksmäßigen Mittel- und Kleinbetriebe eintreten werde. Das Handwerk werde gegenüber dem maschinell reich ausgestatteten gewerblichen Großbetrieb auf die Dauer nicht konkurrenzfähig sein können.

Diese Befürchtung einer mehr oder minder weitgehenden Vernichtung des Handwerks hat sich nicht erfüllt. Wohl hat die Stellung des Handwerks in der Volkswirtschaft eine starke Erschütterung erlitten. Die Krisenfestigkeit des Handwerks hat erheblich nachgelassen. Zum Beweis weisen wir darauf hin, daß im Anschluß an den Weltkrieg unter dem Einfluß der Inflationskrise 50% der selbständigen Handwerker der Erwerbslosenfürsorge anheimfielen[50]).

Dadurch erklärt es sich, daß das Problem der Alten im Handwerk auch im Dritten Reich nicht zur Ruhe kam. Der Nationalsozialismus schuf nun eine reichseinheitliche berufsständische Organisation: den Reichsstand des Deutschen Handwerks, der dem Reichshandwerksmeister unterstellt wurde. Damit war eine wesentliche Voraussetzung für die Lösung der Frage der Altershilfe im Handwerk gegeben. Die Diskussion über das Problem der Alten im Handwerk setzte erneut ein und führte zu einer Lösung.

---

[49]) RGBl. I, S. 1900.

[50]) Vgl. Mitteilungen der Handwerkskammern Aachen, Düsseldorf, Köln, vom 1. 1. 1924.

die kurz vor bzw. mitten im europäischen Krieg in Wirksamkeit trat.

Die sozialpolitische Literatur[51]) hat immer drei Wege zum Risikoausgleich unterschieden: den individualistischen Weg der Selbsthilfe, den kollektivistischen Weg der Staatshilfe (Staatsbürgerversorgung) und den solidaristischen Weg der Gegenseitigkeitshilfe (Sozialversicherung). Das Handwerk hat nun „in den sich über viele Jahre erstreckenden Diskussionen zu der Frage der Altersversicherung seiner Berufsangehörigen nie einen Zweifel darüber gelassen, daß es — wie immer auch schließlich die Lösung des Problems aussehen möge — jedenfalls den Gedanken der beitragsfreien Staatsbürgerversorgung aufs entschiedenste ablehne“[52]). Damit blieben nur zwei Wege noch übrig: Selbsthilfe und Sozialversicherung. Diese beiden Wege wurden nun in der praktischen Lösung, die man getroffen hat, kombiniert.

Das neue sozialpolitische Gesetzgebungswerk[53]), das teilweise mitten im jetzigen Krieg (am 1. Juli 1940) in Wirksamkeit trat, unterscheidet grundlegend zwei Gruppen von Handwerkern: Die „Jungen“ und die „Alten“ (über 60 Jahre). Für jede dieser Gruppen beschritt es einen verschiedenen Weg.

a) Sozialversicherung. Das neue Gesetz stellt für die jüngeren Handwerker den Grundsatz der Versicherungspflicht auf, und zwar den Anschluß der Handwerker an die Angestelltenversicherung. Dabei ist sozialpolitisch beachtlich, daß drei Möglichkeiten geboten werden: Versicherungsfreiheit (auf Grund einer etwa vorliegenden privaten Lebensversicherung), Halbversicherung, die jedoch nur auf Antrag gewährt wird, und zusätzliche Versicherung in der Angestelltenversicherung. Sozialpolitisch wichtig ist bei dieser Regelung das offenbare Streben, in der Kombination der Sicherungsmöglichkeiten einen Spielraum zu lassen.

b) Selbsthilfe. Dieser Weg wurde mit Wirkung vom 1. Juli 1940 für die „Alten“ eingeschlagen. Hier ist die Hilfeleistung nicht an eine eigene Beitragsleistung geknüpft. Vielmehr wird sie an die Voraussetzung der Bedürftigkeit gebunden. Die Gesamtheit des Handwerks ist der Träger dieser „Altershilfe“. Die Reichshandwerksorganisation bringt auf dem Wege des Umlageverfah-

[51]) Vgl. etwa Weber, Heinrich, Streit und Wahrheit um die deutsche Sozialversicherung, Caritasverlag, Freiburg i. Br. 1931, S. 25 ff.

[52]) Schüler, Felix, Die Altershilfe des Handwerks, in: Soz. Prax. 49. Jahrg., 18. Heft, 1940, Sp. 550.

[53]) Gesetz über die Altersversorgung für das Handwerk vom 21. 12. 1938, in: RGBl I, 1938, S. 1900.

rens die Mittel auf. Jeder Handwerksbetrieb hat für die Förderung der Altersversorgung einen Jahresbeitrag zu entrichten, der für das Rechnungsjahr 1939/40 auf 1,— RM. festgesetzt wurde[54]) und auch für das Jahr 1940/41 in gleicher Höhe bestehen bleibt. Die Rentenauszahlung an die „Alten" — einstweilen monatlich 30,— RM. — geschieht durch die Handwerkskammern.

Damit haben wir einen neuen Weg vor uns, den die Sozialpolitik auf dem Gebiet der Sicherung der leistungsschwachen Alten im europäischen Krieg beschritten hat. Es dürfte zu früh sein, ein Urteil darüber zu fällen, ob der neue Weg sich bewährt. Trotzdem stellt schon jetzt die Literatur[55]) fest, daß „der eingeschlagene Weg der richtige ist".

[54]) Vgl. etwa § 37 der 1. Durchführungs- und Ergänzungs-VO vom 13. 7. 1939 (RGBl I, 1939, S. 1255).

[55]) So etwa Schüler, Felix, Die Altershilfe des Handwerks, in: Soz. Praxis, 49. Jahrg. 1940, 18. Heft, Sp. 554.

2. Kapitel: Die Sicherung der völkischen Arbeit.

Schon im Frieden weitete sich der Problemkreis der Sozialpolitik ganz erheblich. Es ist das zurückzuführen auf die wachsende Kompliziertheit sowohl des technisch-industriellen als auch des technisch-landwirtschaftlichen Betriebslebens. Ein immer größer werdender Fragenkomplex beschäftigte die Sozialpolitik. Im Mittelpunkt dieses Fragenkomplexes standen und stehen die arbeitenden Menschen. Im Krieg wird dieser Problemkreis nun keineswegs eingeengt, sondern sogar ausgeweitet. Der Schutz der arbeitenden Menschen erhält in der Kriegswirtschaft erhöhte Bedeutung.

§ 5. Die sozialökonomische Arbeit im Krieg.

In der Volkswirtschaftslehre wird gewöhnlich die menschliche Arbeit als Produktionsfaktor neben dem Boden und den produzierten Produktionsmitteln (Kapital) genannt. Das ist, wie Hesse[1]) mit Recht betont, eine einseitig privatwirtschaftliche und technische Schau. Vielmehr ist die Arbeit nicht nur Produktionsfaktor, sondern auch das Betätigungs- und Schaffenselement des Volkes. Daher ist auch die sozialökonomische Arbeit für die Sozialpolitik so bedeutsam.

1. Die Persongebundenheit der Arbeit und ihre Folgen.

Die sozialökonomische Arbeit hat als Ziel die Dienstleistungen und die Versorgung mit Sachgütern, das bedeutet letztlich für die

[1]) Hesse, Grundriß der politischen Ökonomie, II. Bd. Volkswirtschaftslehre, a. a. O., S. 60 f.

Einzel- und Volkswirtschaft die Deckung des Lebensbedarfs. Dabei ist aber zu beachten, daß die Arbeit stets mannigfachen Bindungen unterliegt. Brauer[2]) weist ganz besonders auf die Gebundenheit der Arbeit an Saison, Betrieb, Werkzeug usw. hin. Derartige sachliche und organisatorische Bindungen sind offenbar für die Arbeit gegeben. Für die Untersuchung des Zusammenhanges zwischen Arbeit, Krieg und Sozialpolitik erscheint uns jedoch wichtiger der Hinweis von Hesse: „Die Arbeit ist immer eine persönliche Leistung"[3]). Damit wird die Persongebundenheit der Arbeit besonders unterstrichen, eine Tatsache, die stets das ausschlaggebende Moment für die Ausgestaltung der sozialen Arbeitspolitik war. Das gilt ganz besonders für den Krieg. Bewirkt doch die Persongebundenheit der Arbeit, daß mit jeder Einberufung zu den Fahnen gleichzeitig in der heimischen Wirtschaft sozialökonomische Fragen mannigfacher Art auftauchen.

Wollen wir die Einwirkungen des Krieges auf die sozialökonomische Arbeit feststellen, so müssen wir von dem Friedensbild ausgehen, das sich vor dem Krieg in der deutschen Wirtschaft bietet. Dabei ist zu beachten, daß von der Gesamtbevölkerung nur ein Teil unmittelbar wirtschaftliche Arbeit leistet, und zwar jener Teil, den die Statistik als „Erwerbstätige" erfaßt. Die letzten Berufszählungen vor dem Weltkrieg bzw. vor dem europäischen Krieg fanden 1907 bzw. 1933 statt. Da nachträglich noch das Saargebiet und die Ostmark zum Reichsgebiet kamen, werden wir die Statistik von 1933 nur mit gewissen Korrekturen verwenden können. Die beiden genannten Berufszählungen ergeben folgendes Zahlenbild:

	1907[4]) in Millionen	1933[5]) in Millionen
Bevölkerung	61 720	65 218
davon männlich	30 461	31 685
davon weiblich	31 259	33 533
Erwerbstätige	28 092	26 441
davon männlich	18 599	16 104
davon weiblich	9 492	10 336

[2]) Brauer, Theodor, Der Produktionsfaktor Arbeit, Fischer, Jena 1925, S. 84.

[3]) Hesse, Albert, Grundriß der politischen Ökonomie, Bd. 3, Volkswirtschaftspolitik, a. a. O., S. 57.

[4]) Vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, 1926, S. 26.

[5]) ebenda, 1936, S. 17/18.

Bei diesen Zahlen ist jedoch zu berücksichtigen, daß ein Teil der männlichen Erwerbstätigen noch nicht oder nicht mehr der Wehrpflicht unterliegt. Wir müssen daher für die Untersuchung des Kriegseinflusses auf die sozialökonomische Arbeit diese letzteren ausschalten. Die Statistik liefert uns die Möglichkeit dadurch, daß sie die Erwerbstätigen auch nach dem Altersaufbau gliedert. Diese Gliederung deckt sich nicht genau mit den Altersgrenzen, die durch die Wehrgesetzgebung gezogen sind. Wir dürften jedoch zu einem annähernd richtigen Bild gelangen, wenn wir in Anlehnung an die statistischen Altersgruppen das 18. und das 50. Lebensjahr als Wehrpflichtgrenzen annehmen[6]). Auf dieser Grundlage gelangen wir zu dem Resultat, daß die Zahl der männlichen Erwerbstätigen im wehrpflichtigen Alter vor dem Weltkrieg 12,8 Millionen betrug.

Für die Zeit vor dem europäischen Krieg verfügen wir nicht über ähnliches Zahlenmaterial. Nach Rückgliederung des Saargebietes und Angliederung der Ostmark betrug die Bevölkerungszahl im Großdeutschen Reich rd. 80 Millionen[7]), sie stand also im Vergleich zur Zeit vor dem Weltkrieg wie 3 : 4. Wenden wir die gleiche Relation auf die Erwerbstätigen im wehrpflichtigen Alter an, dann ergibt sich 12,8 : 17,0 Millionen. Vor dem europäischen Krieg waren danach rd. 17 Mill. männliche Erwerbstätige im wehrpflichtigen Alter vorhanden.

Was bedeuten diese Zahlen für unsere Untersuchung? Die Mobilmachung muß mit ihren Einberufungen besonders stark in den Bestand der wehrpflichtigen Erwerbstätigen eingreifen. Angesichts der Personengebundenheit der Arbeit reißt jede derartige Einberufung eine Lücke im volkswirtschaftlichen Arbeitsprozeß auf. Der Krieg verursacht also unmittelbar in diesem Sektor der sozialökonomischen Arbeit tiefgreifende Wirkungen. Welcher Art sind diese?

2. Die Einwirkungen des Krieges auf die völkische Arbeit.

Die enge Verknüpfung zwischen Krieg und völkischer Arbeit trat im Weltkrieg besonders deutlich hervor. Damals wurde sogar in zugespitzter Formulierung die Frage gestellt: Soll die verfügbare männliche Arbeitskraft primär für die Rüstungsindustrie zur Durchführung des Hindenburgprogrammes oder aber für den personellen Einsatz in der Wehrfront bereitgestellt werden?[8]) Die

[6]) Vgl. die Zahlenangaben in: Wirtschaft und Statistik, 9. Jahrg. 1929, S. 121.

[7]) Vgl. Soziale Praxis, 49. Jahrg., 19. Heft, Sp. 607.

[8]) Hesse, Kurt, Die menschliche Arbeitskraft in der Kriegswirtschaft, a. a. O., S. 29 ff.

Oberste Heeresleitung stellte die Forderung, in erster Linie die materielle Rüstung zu fördern. Dagegen vertraten andere, namentlich General von Wrisberg, der Amtschef des preußischen Kriegsministeriums, die Auffassung, daß zunächst der Frontbedarf an Menschen gedeckt werden müsse. Dieser Meinungsstreit zeigt uns, welche Bedeutung im Krieg dem richtigen Einsatz der Menschenkraft beizumessen ist.

Jeder Krieg entzieht mit der Einberufung zu den Fahnen der Wirtschaft notwendige Arbeitskräfte. Die Wehrmacht fordert die wehrpflichtigen und wehrfähigen männlichen Erwerbstätigen für sich. Diese Anforderung hat für die sozialökonomische Arbeit mehr oder minder weitgehende Konsequenzen, je nachdem, in welchem U m f a n g e und in welcher F o r m sie erfolgt.

Zunächst die Frage nach dem U m f a n g e dieses militärischen Aussonderungsprozesses. Im Weltkrieg wurde in den ersten Kriegsmonaten nach den Angaben von Briefs[9]) etwa ein Drittel der industriellen Arbeiterschaft durch die militärischen Einberufungen erfaßt. Damit deckt sich die Angabe von Lüders[10]), wonach etwa 28% der organisierten Arbeiterschaft sofort eingezogen wurden. Syrup[11]) berichtet, daß bei der Mobilmachung des Heeres in den ersten Augustwochen 1914 etwa 3 Mill. Männer in die Wehrfront einberufen seien. Wenn man bei dieser letzten absoluten Zahlenangabe von Syrup bedenkt, daß damals 12,8 Mill. männliche Erwerbstätige im wehrpflichtigen Alter vorhanden waren und doch auch unter den Einberufenen Nicht-Erwerbstätige sich befanden, dann erscheint seine Angabe im Vergleich zu jener von Briefs und Lüders als sehr niedrig. Das gilt auch für die Angabe von Hesse, daß zu Beginn des Weltkrieges das Friedensheer um das 5½fache vermehrt, also rd. 2¾ Mill. „bester arbeitsfähiger Menschen aus der Wirtschaft herausgezogen wurden"[12]). Danach wurden, wenn wir den Durchschnitt dieser abweichenden Zahlenangaben zugrundelegen, durch den militärischen Aussonderungsprozeß rd. ⅓ der wehrpflichtigen Erwerbstätigen ihrem Arbeitsplatz in der Friedenswirtschaft entzogen.

Angesichts dieses Umfanges der Entziehung erwerbstätiger Menschen aus dem Wirtschaftsleben erhält die Frage nach der

---

[9]) Briefs, Götz, Kriegswirtschaftslehre und -politik, in: Handw. Buch der Staatsw., S. 1013.

[10]) Lüders, M. E., Das unbekannte Heer, a. a. O., S. 29.

[11]) Syrup, Friedrich, Arbeitseinsatz und Arbeitslosenhilfe in Deutschland, a. a. O., S. 29.

[12]) Hesse, Kurt, Die menschliche Arbeitskraft in der Kriegswirtschaft, a. a. O., S. 31.

Form, in der dieser militärische Aussonderungsprozeß durchgeführt wird, größere Bedeutung. Diese Frage erledigt sich nicht ohne weiteres mit dem Hinweis, daß im Krieg die Ansprüche der Heeresleitung jenen der Wirtschaft übergeordnet seien. Vielmehr muß im Krieg alles möglichst planvoll dem Ziele der Kriegsgewinnung dienstbar gemacht werden. Dazu gehört die Deckung des Bedarfs der Wehrfront an kämpfenden Soldaten, ebenso aber auch die Deckung des Bedarfs der Heimatfront an wirtschaftenden Menschen. Die Form des militärischen Aussonderungsprozesses muß also so sein, daß die wesentlichen Belange beider Fronten gewahrt bleiben. Läßt sich das praktisch durchführen?

Im Weltkrieg scheint das nach den Darstellungen der Literatur nicht hinreichend der Fall gewesen zu sein. Die Interessen der heimatlichen Wirtschaftsfront wurden damals nicht genug berücksichtigt. Das Vertrauen auf den Schlieffen-Plan, der auf einen schnellen militärischen Sieg hinzielte, ließ die Frage nach den wirtschaftlichen Schwierigkeiten durch längere Kriegsdauer zurücktreten[13]). Damals war die militärische Mobilmachung glänzend durchgeführt, die wirtschaftliche Mobilmachung dagegen mehr oder minder planlos.

Für den europäischen Krieg wurden in dieser Hinsicht von langer Hand Vorbereitungen getroffen. Die Weltkriegserfahrungen führten zu dem Bestreben, nichts zu unterlassen, um auf jeden Fall auch für einen langen Krieg gut vorbereitet zu sein. Wie Syrup[14]) betont, ging die Tendenz hinsichtlich der Arbeitskräfte dahin, den Bedürfnissen sowohl der „Abgabewirtschaft" als auch der „Bedarfswirtschaft" weitgehend gerecht zu werden. So erschien bereits vor dem europäischen Krieg im Rahmen der „Schriften zur kriegswirtschaftlichen Forschung und Schulung" (herausgegeben von Kurt Hesse) eine Untersuchung, die in dieser Hinsicht sehr bemerkenswert ist[15]). In dieser Schrift steckt Studders sich das Ziel, die Frage zu untersuchen, ob im Kriegsfalle die für die völkische Verteidigung und Lebenserhaltung wichtige Kriegswirtschaft (namentlich die Industrie) die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen qualifizierten Arbeitskräfte verfügbar haben wird. Für unsere Gedankenführung sind einige Feststellungen von Studders wichtig:

---

[13]) Syrup, Friedrich, Arbeitseinsatz und Arbeitslosenhilfe in Deutschland, a. a. O., S. 25.

[14]) Syrup, Friedrich, ebenda, S. 31ff.

[15]) Studders, Herbert, Die Facharbeiterfrage in der Kriegswirtschaft, Hanseatische Verlagsanstalt, Hamburg 1938.

a) Der Anteil der 20—50jährigen Männer in den einzelnen Gewerbezweigen schwankt außerordentlich. Er beträgt durchschnittlich 71,1%. Im Bergbau ist er am höchsten mit 84,8% und am niedrigsten im Bekleidungsgewerbe mit 29,7%. Diese niedrige Zahl ist im letzteren Falle durch den großen Anteil der weiblichen Erwerbspersonen bedingt. Was ergibt sich daraus für unsere Untersuchung? Der militärische Aussonderungsprozeß wird in den einzelnen Gewerbezweigen ganz verschiedene Wirkungen ausüben, je nachdem ob die Anteilziffer der wehrpflichtigen männlichen Personen mehr oder minder hoch ist.

b) Die Abgabefähigkeit der einzelnen Industriezweige an die Wehrfront ist verschieden hoch. Studders bringt statistische Belege dafür, daß von den Gewerbezweigen mit hohen Anteilziffern der wehrpflichtigen männlichen Personen der Bergbau, die eisenschaffende Industrie und der Maschinenbau nur eine sehr beschränkte Abgabefähigkeit von männlichen Kräften haben. Nur im Holz- und Baugewerbe, die auch hohe Anteilziffern wehrfähiger Männer haben, ist die Abgabefähigkeit im Krieg eine relativ hohe. Für den militärischen Aussonderungsprozeß ist daraus die Folgerung zu ziehen, daß sowohl die Kriegswichtigkeit als auch der Männerbedarf berücksichtigt werden muß.

c) Wehr- und Heimatfront brauchen vielfach dieselben Kräfte. Die Wehrfront hat ihren personellen Sofortbedarf und ihren Nachschubbedarf. Die Kriegswirtschaft hat gleichfalls ihren dringenden Bedarf nach eingearbeiteten Kräften. Hier erhebt sich die Frage: Wer entscheidet im Konkurrenzfalle zwischen der militärischen Wehrfront einerseits und der wirtschaftlichen Heimatfront anderseits? Die praktischen Einzellösungen können mannigfach sein. Jedenfalls wird der militärische Aussonderungsprozeß für die Gesamtbelange der völkischen Gemeinschaft nur dann unschädlich sein, wenn dieses organisatorische Problem eine möglichst zweckmäßige Lösung findet.

Welche F o l g e n hat nun der Aussonderungsprozeß?

a) A u f f ü l l u n g d e r L ü c k e n. Der militärische Aussonderungsprozeß läßt zunächst zahlreiche Lücken in der schaffenden Front entstehen. Außerdem werden die Anforderungen an die Leistungskapazität der Wirtschaft im Krieg erhöht. Auch dadurch entsteht ein weiterer Bedarf an Arbeitskräften, der zunehmend zum Arbeitermangel führt. Es ist daher eine sozialpolitische Aufgabe, planvoll den Einsatz der Arbeitskräfte durchzuführen. Die Fragen der Arbeitslosigkeit, der Arbeiterbeschaffung und der Arbeitslenkung werden im Krieg besonders dringlich.

b) Heranziehung von Ersatzkräften. Die Auffüllung der durch den militärischen Aussonderungsprozeß entstandenen Lücken kann nur dann wirksam durchgeführt werden, wenn auf die Arbeitskraft von Frauen und Jugendlichen zurückgegriffen wird. Damit wird in jedem Krieg das sozialpolitische Problem des Frauen- und Jugendschutzes brennend.

c) Steigerung der Arbeitsanspannung. Die Anforderungen an die Leistung der heimischen Wirtschaft erfahren im Krieg eine gewaltige Steigerung. Das gilt namentlich für die in jedem Krieg höchst bedeutsame Rüstungsindustrie. Aber auch darüber hinaus werden an die anderen Zweige der Wirtschaft erhöhte Anforderungen gestellt. Daraus ergibt sich die Forderung nach Verkürzung der Freizeit und Verlängerung der Arbeitszeit. Mit diesen Arbeitszeitfragen hängen aufs engste die Fragen des Arbeitslohnes zusammen. Es ergeben sich damit neue und wichtige sozialpolitische Kriegsaufgaben.

d) Minderung der Betriebssicherheit. Der mannigfache Arbeitsplatzwechsel im Krieg bringt es mit sich, daß die neu eintretenden Arbeitskräfte mit den technischen und maschinellen Einrichtungen weniger vertraut sind. Die starke Beanspruchung der Arbeitskraft bedingt eine stärkere Ermüdung der Arbeitenden und damit eine Erhöhung der Unfallgefahren. Gleichfalls wirkt das schnellere Arbeitstempo im Krieg gefährdend auf den arbeitenden Menschen ein. Auch hier hat die Sozialpolitik im Krieg umfassende und dringende Aufgaben.

§ 6. Krieg und Arbeitsmarkt.

In jedem Krieg sind die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt von weittragender Bedeutung. Ein Vergleich des Zahlenmaterials, das für den Weltkrieg und den jetzigen Krieg vorliegt, ergibt eine grundlegende Verschiedenheit der Arbeitsmarktsituation in beiden Kriegen.

1. Der Weltkrieg und der Arbeitsmarkt.

Wenn wir die Wirkungen des Weltkrieges auf den Arbeitsmarkt zu untersuchen haben, so werden wir uns die Situation ähnlich vorstellen müssen, als wenn plötzlich in ein unbewegtes Seewasser ein schwerer Stein fällt. Ein solcher Steinfall erscheint hinsichtlich der von ihm ausgelösten Bewegungen um so folgenschwerer, je ruhiger und bewegungsloser das Wasser vorher war. Ähnlich beim Arbeitsmarkt zu Kriegsbeginn. Je ruhiger und ausgeglichener vor einem Krieg der Arbeitsmarkt war, desto folgenschwerer sind die Wirkungen des Kriegsausbruches. Wir werden

daher die jeweilige Vorkriegssituation mit in die Untersuchung einbeziehen müssen.

Vor dem Weltkrieg herrschte, wenigstens hinsichtlich des Arbeitseinsatzes, eine fast völlige Ungebundenheit der Austauschvorgänge auf dem Arbeitsmarkt. Die sozialpolitische Gesetzgebung hatte weder für das Marktangebot noch für die Marktnachfrage einschränkende Regelungen getroffen. Eine vermittelnde Marktorganisation war erst im Entstehen begriffen. Das wesentliche Mittel des Arbeitsausgleichs bestand in der individuellen Arbeitssuche.

Bei der Frage nach dem Stand bzw. den Bewegungsvorgängen auf dem Arbeitsmarkt der letzten Jahre vor Ausbruch des Weltkrieges müssen wir feststellen, daß das Bild ein ziemlich gleichmäßiges war. Innerhalb des einzelnen Jahres machen sich natürlich die periodisch wiederkehrenden Schwankungen bemerkbar. Davon abgesehen zeigt sich aber in den Jahren vor dem Weltkrieg ein verhältnismäßig ruhiges und ausgeglichenes Arbeitsmarktbild.

	Von 100 erfaßten Gewerkschaftsmitgliedern waren Arbeitslose[16]) im Jahre						
Jahres-	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913
durchschnitt . .	1,6	2,9	2,8	1,9	1,9	2,0	2,9

Diese Zahlen zeigen, daß einmal die Arbeitslosigkeit einen verhältnismäßig tiefen Stand aufwies und zum andern nur geringe Schwankungen hatte. Diese Tatsachen sind für die Beurteilung der Einwirkungen des Kriegsausbruches 1914 auf den Arbeitsmarkt bedeutsam.

Die durchschnittliche Arbeitslosenziffer der letzten sieben Vorkriegsjahre betrug 2,1. Der Jahresdurchschnitt 1913 war dagegen mit 2,9 relativ hoch. Auch in den Monaten Januar bis Mai 1914 verlief die Arbeitslosenkurve entschieden höher als in den entsprechenden Monaten des Vorjahres. Nur im Juni 1914 ging die Arbeitslosenziffer mit 0,2 unter die des gleichen Monats im Vorjahre. Im Juli 1914, also im letzten Friedensmonat, wurde der gleiche Stand wie im Vorjahre erreicht. Dann kam der Krieg. Die Arbeitslosigkeit stieg sofort gewaltig an. Folgende Übersicht[17]) möge ein Bild über die Entwicklung geben:

[16]) Vgl. Dierkes, Johannes, Die Organisation des Arbeitsmarktes, a. a. O., Tabelle VII, S. 132.

[17]) Vgl. Dierkes, Johannes, Die Organisation des Arbeitsmarktes, a. a. O. Tabelle VII, S. 132.

Von 100 erfaßten Gewerkschaftsmitgliedern waren Arbeitslose im Jahre

Monate[18])	1914	1915	1916	1917	1918
Januar	4,7	6,5	2,6	1,7	0,9
Februar	3,7	5,1	2,8	1,6	0,8
März	2,8	3,3	2,2	1,3	0,9
April	2,8	2,9	2,3	1,0	0,8
Mai	2,8	2,9	2,5	1,0	0,8
Juni	2,5	2,5	2,5	0,9	0,8
Juli	2,9	2,7	2,4	0,8	0,7
August	22,4	2,6	2,2	0,8	0,7
September . . .	15,7	2,6	2,1	0,8	0,8
Oktober	10,9	2,5	2,0	0,7	0,7
November . . .	8,2	2,5	1,7	0,7	1,8
Dezember . .	7,2	2,6	1,6	0,9	5,1
Jahres-durchschnitt . .	7,2	3,2	2,2	1,0	1,2

Ziehen wir nun die Lehre aus dieser Statistik, dann sehen wir in dem kritischen Punkt beim Kriegsausbruch ein Steigen der Arbeitslosigkeit von 2,9 im Juli auf 22,4 im August. Dieses ruckartige Ansteigen der Arbeitslosenziffern entspricht jedoch durchaus der volkswirtschaftlich begründeten Vermutung, daß das Ereignis der Mobilmachung sehr stark auf den Wirtschaftsorganismus einwirken mußte. Das langsame Fallen der Arbeitslosenziffer nach August 1914 läßt erkennen, daß sich das gesamte Wirtschaftsleben allmählich wieder einspielte und damit auch die Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt in ruhigere Bahnen kamen. Es darf hierbei nicht außer acht gelassen werden, daß die Einberufungen zum Heeresdienst eine fühlbare Erleichterung auf dem Arbeitsmarkt bedingen[19]). Die Arbeitslosenziffer sank von 22,4 im August auf 15,7 im September, auf 10,8 im Oktober und stand zum Jahresende 1914 auf 7,2. Das ist nur ein Mehr von 2,4 an Arbeitslosen gegenüber dem entsprechenden Monat des Vorjahres.

[18]) Die Zahlen beziehen sich auf den letzten Sonnabend eines jeden Monats.

[19]) Briefs, Götz, Kriegswirtschaftslehre und Kriegswirtschaftspolitik, in: Handw. Buch d. Staatsw., S. 1013.

Hier dürfte die Feststellung von Cassel interessant sein, daß die deutsche Wirtschaft etwa 8 Monate benötigte, um die „Desorganisation infolge des Kriegsausbruches" zu überwinden[20]). Von nun an fällt die Arbeitslosenkurve stetig. Selbst in den Wintermonaten, in denen sonst regelmäßig ein saisonbedingtes Ansteigen der Arbeitslosenziffern einsetzt, hielt im Weltkrieg diese fallende Tendenz an. Erst im November 1918 steigt die Kurve wieder an, um im Dezember 1918 den überaus hohen Stand von 5,1 zu erreichen. Wir gelangen also zu folgenden Ergebnissen:

a) Der Kriegsausbruch zieht zunächst eine große Arbeitslosigkeit nach sich.

b) Die Einberufungen einerseits und die gesteigerten Ansprüche der Kriegswirtschaft anderseits bedingen eine starke Nachfrage nach Arbeitskräften und infolgedessen einen entsprechenden Rückgang der Arbeitslosigkeit.

c) Darüber hinaus machte sich im weiteren Verlauf des Krieges ein Arbeitermangel geltend. Diesem wurde vor allem durch Einsatz von Kriegsgefangenen, zurückbehaltenen Wanderarbeitern, Frauen und Jugendlichen gesteuert.

Lehrreich sind auch die durch den Krieg bewirkten Verschiebungen in der Zusammensetzung der Arbeiterschaft nach Alter und Geschlecht[21]).

Arbeitergruppe	Auf 100 Arbeiter entfielen im Jahre	
	1913	1917
Erwachsene männliche Arbeiter . .	77	60
Jugendliche	5	7
Arbeiterinnen	18	33

Wir sehen, wie sich der Arbeitskräftebestand insbesondere zugunsten der Arbeiterinnen verschoben hat. Die Gesamtzahl der Arbeiterinnen ist von 788 100 im Jahre 1913 auf 1 392 200 im Jahre 1917 gestiegen. Das bedeutet eine Zunahme von 76%. In den einzelnen Altersklassen lassen sich folgende Verschiebungen beobachten[22]).

[20]) Cassel, Deutschlands wirtschaftliche Widerstandskraft, Ullstein, Berlin 1916, S. 28.

[21]) Syrup, Friedrich, Die Arbeiterverschiebungen in der Industrie während des Krieges und ihre Bedeutung für die Demobilmachung, a. a. O., S. 718.

[22]) Vgl. Syrup, ebenda, S. 721.

	1913	1917	Zunahme
Jugendliche Arbeiterinnen unter 14 Jahren .	1 179	1 468	289 = 24%
" " von 14—16 Jahren	89 782	103 368	13 586 = 15%
Erwachsene Arbeiterinnen von 16—21 Jahren	290 592	463 296	172 767 = 60%
" " über 21 Jahre . .	406 597	824 053	417 456 = 103%
Arbeiterinnen insgesamt	788 087	1 392 185	604 098 = 76%

Diese Zahlen zeigen die durch den Krieg bewirkten starken Verschiebungen innerhalb der Arbeiterschaft zugunsten der weiblichen Arbeitskräfte.

Bereits im letzten Jahre des Weltkrieges wurde in der Literatur die Frage aufgeworfen, wie der Arbeitsmarkt nach Friedensschluß sich gestalten werde. Es wurden damals namentlich die Möglichkeiten erörtert, ob nach dem Krieg die gute Arbeitsmarktkonjunktur plötzlich abreißen und eine neue Arbeitslosenwelle kommen werde, ferner, ob die weiblichen und jugendlichen Arbeitskräfte in der Friedenswirtschaft der Nachkriegszeit sich behaupten oder zugunsten der männlichen Arbeitskräfte den Platz würden räumen müssen[23]). Die Voraussagen waren verschieden. Ebenso mannigfach waren die Gründe, die für die verschiedenen Auffassungen angeführt wurden.

Wenn wir in der Zeit vom Weltkriegsende bis zur nationalsozialistischen Revolution die Arbeitsmarktentwicklung verfolgen, dann bietet uns die Arbeitslosenkurve die beste Beurteilungsgrundlage. Die folgende Tabelle[24]) zeigt uns die Arbeitslosenziffern (in 1000) während dieser Periode:

Jahr	März	Juni	September	Dezember
1919	482	428	363	385
1920	301	409	443	465
1921	477	393	279	266
1922	228	165	198	323

(Fortsetzung dieser Tabelle siehe nächste Seite)

[23]) Vgl. von Tyszka, Karl, Der Arbeitsmarkt nach dem Kriege, a. a. O., S. 669.

[24]) Die Tabelle wurde zusammengestellt nach den Angaben von Dierkes, Johannes. Die verfügbaren Arbeitsuchenden seit 1919 am Schlusse des Monats. in: Taschenbuch für Sozialpolitik, Beck, München 1930, S. 145 und nach dem Material des Landesarbeitsamtes Schlesien.

Jahr	März	Juni	September	Dezember
1923	607	511	1 005	2 024
1924	1 240	721	841	805
1925	728	450	565	1 924
1926	2 520	2 339	2 001	2 390
1927	1 920	1 193	867	1 926
1928	1 673	1 207	1 157	2 545
1929	2 671	1 495	1 527	2 850
1930	3 041	2 641	3 004	4 383
1931	4 744	3 954	4 355	5 668
1932	6 034	5 475	5 108	5 772

Diese Statistik zeigt uns, daß unter den Nachwirkungen des Weltkrieges sich in der Arbeitsmarktentwicklung deutlich vier verschiedene Phasen voneinander abheben:

a) Rückkehr zur Normallage 1919/23. Der Rückstrom der Wehrpflichtigen aus dem Heer in die Friedenswirtschaft beseitigte mit einem Schlage den in den letzten Kriegsjahren vorliegenden Arbeitermangel. Die heimatliche Wirtschaft konnte den Rückstrom nicht ganz aufnehmen, so daß 1919 etwa ½ Mill. Arbeitslose vorhanden waren. Dann aber zeigte die Arbeitslosenziffer durchweg sinkende Tendenz, die Juni 1922 sogar den niedrigsten Stand mit nur 165 000 Arbeitslosen erreichte. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch die wirtschaftliche Scheinblüte als Begleiterscheinung der fallenden Währung, durch das niedrige Lohnniveau, das den Anreiz minderte, mit der Arbeitskraft sparsam umzugehen und durch mancherlei sozialpolitische Maßnahmen.

b) Stabilisierungskrise 1923/24. Diese setzte im Herbst 1923 ein. Die Inflation, die eine wirtschaftliche Scheinblüte vorgetäuscht hatte, war beseitigt. Die deutsche Volkswirtschaft zeigte ihren durch den Krieg geschwächten Zustand. Politische Ereignisse (Ruhrkampf) wirkten als Krisenursache mit. Die Arbeitslosenziffer erreichte in dieser Zeit erstmalig einen Höchststand von über 2 Millionen.

c) Rationalisierungskrise 1925/26. Seit Ende 1924 erholt sich der Arbeitsmarkt. Die deutsche Wirtschaft erhält Auslandskredite. Die Rationalisierung sollte die Produktionskapazität heben und die Produktionskosten senken. Das Rationalisierungsprogramm bewirkte zunächst eine große Arbeiternachfrage. Die Arbeitslosenziffern sinken bis Mitte 1925 auf rd.

½ Mill. Je mehr aber die Rationalisierung durchgeführt wurde, desto mehr Arbeitskräfte wurden frei. So steigen 1925/26 die Arbeitslosenziffern bis auf 2½ Millionen. Eine vorübergehende Besserung setzt durch die Scheinkonjunktur (englischer Bergarbeiterstreik) in der Zeit 1927/28 ein.

d) Arbeitsmarktdepression 1929/33. Die Arbeitsmarkterholung 1927/28 war nur von kurzer Dauer. Im Jahre 1929 beginnt die gewaltigste Krise, die der deutsche Arbeitsmarkt durchzumachen hatte.

Wenn wir nunmehr die Gesamtentwicklung des Arbeitsmarktes im Zusammenhang mit dem Weltkrieg überschauen, bietet sich uns ein lehrreicher Anschauungsunterricht über die Frage nach den Beziehungen zwischen Krieg und Arbeitsmarkt. Das Gesamtergebnis ist folgendes: die normale Marktlage wird durch den Kriegsausbruch in Unruhe gebracht. Die Mobilmachung bewirkt eine starke Arbeitsmarktstörung. Der weitere Kriegsverlauf zeigt starke Arbeiternachfrage, sogar Arbeitermangel. Die Ausfüllung der Lücken führt zu einer großen Verlagerung des Arbeitskräftebestandes zugunsten der weiblichen und jugendlichen Kräfte. In der Nachkriegszeit ist das Arbeitsmarktbild einer unruhigen Fieberkurve vergleichbar, die deutlich ein volkswirtschaftliches Krankheitsstadium zeigt.

2. Der Arbeitsmarkteinfluß des europäischen Krieges.

Wollen wir die Einwirkungen des europäischen Krieges auf den Arbeitsmarkt untersuchen, dann müssen wir in gleicher Weise wie beim Weltkrieg zunächst die Vorkriegssituation auf dem Arbeitsmarkt skizzieren. Das erscheint uns besonders deswegen notwendig, weil sich die gesamte Arbeitsmarktverfassung im Vergleich zum Weltkrieg inzwischen grundlegend geändert hatte.

In der gesamten sozialpolitischen Literatur der letzten Jahre wird mit der Machtübernahme durch den Nationalsozialismus auch eine neue sozialpolitische Zeitepoche angesetzt. Das soll nicht heißen, daß das Gesamtgebiet der deutschen Sozialpolitik von Grund auf geändert wäre. Der Nationalsozialismus hat vielmehr „Tragfähiges und bereits Bewährtes" übernommen, aber auch eine Zusammenfassung, Vereinheitlichung und Neuordnung durchgeführt[25]).

Im Rahmen der gesamten Sozialpolitik gab es nun aber ein Problem, das bei der Machtübernahme besonders dringend er-

[25]) Vgl. Gerhardt, Joh., Deutsche Arbeits- und Sozialpolitik, a. a. O., S. 10.

schien und daher sofort in Angriff genommen werden mußte: das Problem der Arbeitslosigkeit. Dazu bedurfte es zunächst einer Neuregelung des Arbeitsmarktes.

In der ungebundenen kapitalistischen Marktwirtschaft war der Arbeitsmarkt dem „freien Spiel der Kräfte" überlassen. Seine Ausgleichsfunktion sollte Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage miteinander in Einklang bringen. Die voraufgehenden Ausführungen haben bewiesen, daß die Selbststeuerung des Arbeitsmarktes nicht immer zum Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage führte. Der Nationalsozialismus ging darum den neuen Weg einer staatlichen Lenkung des Arbeitsmarktes. Bei der Verfolgung der Arbeitspolitik im Dritten Reich fällt auf, daß sich bestimmte Epochen deutlich voneinander abheben:

Die Epoche der sogenannten Arbeitsschlacht (1933—1935).

Die Epoche des Aufbaues der Arbeitseinsatzordnung (1935 bis 1938).

Die Epoche der Dienstverpflichtung (ab 1938).

Der Arbeitsmarkt wurde seit 1933 immer mehr staatlich erfaßt und organisiert. Diese Tatsache erläutert folgende Aufstellung, die den Spielraum des Unternehmerhandelns von 1913 dem von 1939 gegenüberstellt[26]).

	1913	1939
Lohnbildung	frei	gebunden
Preisstellung	„	gebunden
Kartellierung	„	vielfach Zwangskartelle und Zwangsanschlüsse
Investition	„	gelenkt
Bauen	„	Baubewilligung u. Kontingentzuteilung
Kapitalanlage	„	vielfach gebunden, Kapitalausfuhr gesperrt
Zinsbildung	„	gebunden
Rohstoffbezug u. Vorratsbildung	„	gebunden
Arbeitseinsatz	„	gelenkt
Gewinnausschüttung	„	Einflußnahme des Aktiengesetzes
Organisation des Unternehmens	„	frei
Auswahl und Besoldung der Unternehmensführung	„	frei
Werbung	„	geregelt

[26]) Winschuh, Josef, Gerüstete Wirtschaft, a. a. O., S. 6.

Vergleichen wir weiter den Arbeitsmarkt in der Vorkriegszeit 1914 und 1939 an Hand der Arbeitslosenziffern, dann können wir feststellen, daß der staatlich gelenkte Arbeitsmarkt eine stetig sinkende Arbeitslosenziffer aufweist. Ja, seit 1936/37 macht sich sogar ein Arbeitermangel bemerkbar. Im einzelnen betrugen die Zahlen der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt[27]:

1933	4 804 000
1934	2 718 000
1935	2 151 000
1936	1 593 000
1937	912 000
1938	429 000
1939[28])	76 457

Zu Kriegsbeginn 1939 lag also kaum noch eine nennenswerte Arbeitslosigkeit vor. Es ist dabei zu bedenken, daß zu Beginn des Jahres 1933 Deutschland rd. 6 Mill. Arbeitslose hatte, wozu noch die sog. „unsichtbare Arbeitslosigkeit" zu rechnen ist, die auf rd. 1 Mill. geschätzt wird[29]). Zudem dürfte von den im letzten Friedensmonat noch vorhandenen 34 066 Arbeitslosen nur noch ein geringer Bruchteil einsatzfähig gewesen sein. Waren doch bereits Ende 1938 von den damals noch vorhandenen 156 000 Arbeitslosen nur mehr 11 900 voll einsatz- und ausgleichsfähig; diese waren fast alle am Stichtag nur vorübergehend ohne Beschäftigung[30]).

Rückblickend auf die Arbeitsmarktentwicklung seit der Machtübernahme können wir sagen, daß die wirtschaftliche Rüstung Deutschlands an der Schwelle der „Überführung der Vollbeschäftigung in die pausenlose Konjunktur" heute mit jener des Weltkrieges nicht zu vergleichen ist. Während 1914 die Kriegswirtschaft improvisiert wurde, verfügen wir heute über eine „gerüstete Wirtschaft"[31]). Den Beweis hierfür bringt vor allem wieder der Verlauf der Arbeitslosenkurve. Es ergibt sich für das erste Kriegsjahr 1939/40 folgendes Bild der Arbeitslosigkeit[32]):

---

[27]) Syrup, Friedrich, Arbeiter und Soldaten, in: RABl 1940, V, S. 2.

[28]) Reichsdurchschnitt der Friedensmonate, berechnet nach Angaben des Landesarbeitsamtes Schlesien.

[29]) Vortrag des Dir. und stellv. Präs. des Landesarbeitsamtes Schlesien, Dr. Roth, gehalten am 16. 2. 1940 in Breslau, Universität.

[30]) Seldte, Franz, Sozialpolitik im Dritten Reich 1933—1938, a. a. O., S. 63.

[31]) Vgl. Winschuh, Josef, Gerüstete Wirtschaft, a. a. O., S. XX/XXIII.

[32]) Nach Angaben des Landesarbeitsamtes Schlesien.

September 1939 . .	77 548
Oktober 1939 . . .	79 440
November 1939 . .	72 599
Dezember 1939 . .	104 222
Januar 1940 . . .	159 784
Februar 1940 . . .	123 896
März 1940	66 238
April 1940	39 972
Mai 1940	31 799
Juni 1940	26 394
Juli 1940	25 075
August 1940 . . .	23 146
September 1940 . .	21 991

Diese Statistik zeigt zunächst, daß bei Kriegsausbruch die Arbeitslosenziffer um mehr als das Doppelte stieg, und zwar von 34 066 auf 77 548. Der übermäßig strenge Winter 1939/40 förderte diese Tendenz naturgemäß noch weiterhin. Im März 1940 jedoch lag die Arbeitslosenziffer um mehr als die Hälfte unter jener des entsprechenden Monats im Vorjahre (66 238 : 134 017). Dann fällt die Arbeitslosenziffer weiter auf 21 991 im Monat September 1940. Da bereits seit 1937 wegen Arbeitermangels auf die beschränkt einsatzfähigen Arbeitskräfte zurückgegriffen werden mußte, ist anzunehmen, daß dieser Rest von „Arbeitslosen" infolge ihrer mangelnden Einsatzfähigkeit nur noch unter größten Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt unterzubringen sein wird.

Als Gesamtergebnis ist festzustellen, daß wir nach dem ersten Kriegsjahre 1939/40 praktisch überhaupt keine Arbeitslosen mehr haben. Diesen sozialpolitischen Erfolg müssen wir zugunsten der 1933 in Angriff genommenen und seitdem weiter ausgebauten staatlichen Arbeitsmarktlenkung buchen. Im übrigen bewährt sich im jetzigen Krieg genau wie im Weltkrieg die Erfahrungstatsache: Jeder Krieg zeitigt Verknappungserscheinungen am Arbeitsmarkt, das sozialpolitische Gespenst der Arbeitslosigkeit wird gebannt, dafür taucht die Sorge für die Deckung des steigenden Bedarfs nach Arbeitskräften auf.

§ 7. Krieg und Arbeitsplanung.

In jedem Krieg macht sich ein mehr oder minder großer Mangel an Arbeitskräften bemerkbar. Es muß daher eine Arbeitsplanung einsetzen. Wie und in welchem Maße wurde nun die Arbeitsplanung im Weltkrieg bzw. im europäischen Krieg durchgeführt?

1. Die gesetzlichen Grundlagen der Arbeitsplanung.

Während des Weltkrieges waren die Frontverluste im Sommer 1916 besonders groß. Die militärischen Stellen mußten darum zahlreiche Wehrpflichtige einberufen, die vorher für kriegswirtschaftlich wichtige Betriebe reklamiert waren. Andererseits wuchsen aber auch die Anforderungen an die Kriegsindustrie infolge des Hindenburgprogramms. Der Bedarf an Rüstungsarbeitern in der Heimat wurde größer. So entstand ein Gegensatz zwischen den Interessen der Wehrfront und der schaffenden Heimatfront.

Diese Situation bot den Anlaß für die Oberste Heeresleitung, bei der Reichsregierung die gesetzliche Einführung eines allgemeinen Arbeitszwanges für alle männlichen und weiblichen Staatsbürger unter Ausdehnung der Wehrpflicht auf alle Männer bis zu 60 Jahren anzuregen. Diese Forderung ging der Reichsregierung zu weit. Sie ließ einen Gesetzentwurf ausarbeiten, der jedoch den Forderungen der Heeresleitung nicht entsprach. Bei der Volksvertretung zeigte sich das Bemühen, möglichst viele Sicherungen zugunsten der Hilfsdienstpflichtigen einzubauen. So begann ein Verhandeln, ein ständiges Ändern des ursprünglichen Gesetzentwurfs[33]). Das Endergebnis war die Annahme des Gesetzes mit 235 von 263 Stimmen und seine Veröffentlichung am 5. Dezember 1916[34]).

Der Grundgedanke des Hilfsdienstgesetzes bestand darin, daß jeder männliche Deutsche vom 17. bis 60. Lebensjahr, der nicht zur bewaffneten Macht einberufen war, zum „Vaterländischen Hilfsdienst", d. h. zur Arbeitsleistung im Dienste der Kriegführung und Volksversorgung verpflichtet wurde. Das Gesetz sucht die individuellen Rechte des einzelnen Hilfsdienstpflichtigen weitgehend zu sichern: grundsätzlich konnte er die Arbeitsstätte frei wählen, konnte einen freien individuellen Arbeitsvertrag abschließen und unterlag auch keinem Zwang zum Verbleiben in einer übernommenen Hilfsdiensttätigkeit. Nur wenn jemand sich seiner Hilfsdienstpflicht entzog, konnte eine Überweisung in eine bestimmte Beschäftigung im Hilfsdienst vorgenommen werden. Gegen einen Mißbrauch waren weitgehende sozialpolitische Garantien in das Gesetz eingebaut.

Welche Garantien waren das? Zunächst mußten in den Hilfsdienstbetrieben ständige Arbeiterausschüsse (bei mehr als 50 Angestellten auch Angestelltenausschüsse) eingerichtet werden. Diese sollten Wünsche und Beschwerden der Arbeiterschaft entgegen-

[33]) Die Einzelheiten finden sich in StBR, Bd. 308, S. 2330 und Anl. Bd. 320, Dr. S., Nr. 509.

[34]) RGBl 1916, S. 1333.

nehmen, hatten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern das Einvernehmen zu fördern usw. Außerdem wurden die paritätisch zusammengesetzten öffentlichen Schlichtungsstellen geschaffen, die bei Meinungsstreit Schiedssprüche fällen und deren Durchführung durch die Verweigerung des sog. Abkehrscheins erzwingen konnten. Endlich wurden in diesem Gesetz die Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer offiziell anerkannt, eine Tatsache, die für die spätere Entwicklung der Sozialpolitik sehr bedeutsam war.

Durch diese Garantien erhielt das Hilfsdienstgesetz, das ursprünglich als eine kriegspolitische Maßnahme gedacht war, einen ausgeprägt sozialpolitischen Charakter. Es wurde für die Weiterentwicklung der Sozialpolitik und des Arbeitsrechtes von grundlegender Bedeutung. In der Literatur[35]) wird es sogar als eine „Magna Charta" des Arbeitsrechts bezeichnet. Der Arbeitsrechtler der Berliner Universität, Kaskel, behauptet sogar, daß an das Hilfsdienstgesetz „die entscheidende Umgestaltung des bisherigen Arbeitsrechtes anknüpft"[36]), wobei er namentlich auf die hier erstmalig erfolgte gesetzliche Anerkennung der Berufsvereine hinweist. Jedenfalls hat auch hier der Krieg sich wiederum als Förderer der Sozialpolitik erwiesen.

Vor Beginn des europäischen Krieges war (seit 1937) an die Stelle der Massenarbeitslosigkeit ein ständig zunehmender Mangel an Arbeitskräften getreten.Im Sommer 1938 führte die außenpolitische Lage zu dem Entschluß, zur Sicherung des Reiches den Westwall zu bauen. Da aber keine freien Arbeitsreserven mehr zur Verfügung standen, mußte auf bereits gebundene Arbeitskräfte zurückgegriffen werden. Aus dieser Situation heraus schuf der Beauftragte für den Vierjahresplan am 22. Juni 1938 durch eine VO zur „Sicherstellung des Kräftebedarfs für Aufgaben von besonderer staatspolitischer Bedeutung" die gesetzlichen Grundlagen für eine allgemeine Dienstpflicht[37]). Diese VO, die am 1. Juli 1938 in Kraft trat, führte die Pflichtarbeit für alle Deutschen ein. Sie stellte den Grundsatz auf, daß jeder Deutsche ohne Rücksicht auf Beruf und soziale Stellung verpflichtet werden könne, an einem bestimmten Arbeitsplatz Dienste zu leisten. Für den Verpflichteten ist hierbei besonders beachtlich, daß er zur Vor-

---

[35]) Heymann, Ernst, Die Rechtsformen der militärischen Kriegswirtschaft als Grundlage des neuen deutschen Industrierechtes, Marburg 1921, S. 187.

[36]) Kaskel, Arbeitsrecht, Berlin, 3. Aufl., 1928, S. 8.

[37]) Syrup, Friedrich, Die neue Dienstpflichtverordnung, in: Soziale Praxis, 48. Jahrg., 5. Heft, Sp. 257.

bereitung auf die Dienstleistung auch zu einer Schulung herangezogen werden kann. Nur wenn es sich um Aufgaben handelt, von deren „Durchführung das Schicksal der Nation schlechterdings abhängt", wird von dieser Dienstpflicht Gebrauch gemacht. Eine solche Notwendigkeit war 1938 gegeben. Es konnten rd. 400 000 Arbeiter neben dem Reichsarbeitsdienst und den Verbänden der Wehrmacht eingesetzt werden, um den Westwall zu errichten. Die Dienstverpflichtung blieb natürlich nicht nur auf den Bau des Westwalles beschränkt, sondern wurde auch auf weitere staatspolitisch wichtige und unaufschiebbare Aufgaben ausgedehnt.

Während auf Grund der obigen VO Verpflichtungen nur auf eine zeitlich begrenzte Zeit ausgesprochen werden konnten, sah die neue Dienstpflicht-VO vom 13. 2. 1939[38]) Verpflichtungen auf unbeschränkte Zeit vor. Darüber hinaus hatte sie den Zweck, einmal die „Abgabe geschlossener Gefolgschaftsteile" zu erzwingen und zum andern eine „Beschränkung des Arbeitsplatzwechsels" durchzuführen[39]).

Das entscheidende Ziel dieser ganzen Dienstpflichtgesetzgebung bestand darin, ein letztes Mittel für den Arbeitseinsatz in angespannten Zeiten bereit zu haben. Nur so erschien es möglich, auch bei vollbeschäftigter Wirtschaft für Aufgaben von besonderer staatspolitischer Bedeutung genügend Arbeitskräfte, die sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht der jeweiligen Aufgabe entsprachen, bereitzustellen.

Bei Kriegsausbruch im Herbst 1939 stand also für den Arbeitseinsatz, im Gegensatz zum Weltkrieg, in der Dienstpflichtgesetzgebung ein äußerst schlagkräftiges Instrument zur Verfügung. Die Dienstverpflichtung wurde zum wirtschaftlichen Gestellungsbefehl. Mit seiner Hilfe gelang es, in kurzer Zeit ohne größere Arbeitsmarktstörungen die Friedens- auf die Kriegswirtschaft umzustellen. Die Dienstpflicht sollte auch in der Kriegswirtschaft nur dann angewendet werden, wenn alle anderen Möglichkeiten des Arbeitseinsatzes erschöpft sind. Es wurden bis Ende Juni 1940 rd. 1 750 000 Dienstverpflichtungen ausgesprochen (1,5 Mill. Männer und 250 000 Frauen), wovon auf die Kriegszeit rd. 900 000 entfielen[40]).

Es lag nahe, daß diese Dienstverpflichtungen in vielen Fällen insofern eine gewisse soziale Härte mit sich brachten, als sie den

[38]) RGBl I, S. 207.

[39]) Syrup, Friedrich, Die neue Dienstpflichtverordnung, in: Soziale Praxis, 48. Jahrg., 5. Heft, Sp. 258/59.

[40]) Münz, Sozialpolitik im Kriege, in: Die Ortskrankenkasse, 27. Jahrg., Nr. 17, S. 346f.

Verpflichteten von der Familie bzw. seinem Wohnsitz trennten. Die damit verbundene finanzielle Mehrbelastung suchte die neue VO durch Unterstützungsmaßnahmen auszugleichen. Dabei wird die Trennungs- und Sonderunterstützung unterschieden. Grundsätzlich sollen hierdurch etwaige Mehraufwendungen abgegolten werden. Weiter ist es von sozialpolitischer Bedeutung, daß analog der militärischen die wirtschaftliche Gestellung den Anspruch auf den alten Arbeitsplatz aufrecht erhält. Dieser Anspruch bleibt im allgemeinen nur bei befristeten Dienstverpflichtungen bestehen. Die wichtigsten Unterschiede dieser Regelung im europäischen Krieg gegenüber dem Weltkrieg bzw. dem damaligen Hilfsdienstgesetz sind folgende:

a) Die Dienstverpflichtung war bei Kriegsbeginn bereits eingespielt; das Hilfsdienstgesetz wurde erst nach Verlauf von mehr als zwei Kriegsjahren erlassen, also relativ spät.

b Die Dienstleistung ist obligatorisch für alle Bewohner des Reichsgebietes, also auch für Ausländer und Staatenlose. Der Erstreckungsradius ist also im Vergleich zum Hilfsdienstgesetz wesentlich weiter.

c) Die Lösung einer Dienstverpflichtung bleibt nicht dem freien Ermessen des einzelnen überlassen, sondern ist von der Zustimmung des Arbeitsamtes abhängig. Demgegenüber ließ das Hilfsdienstgesetz einen weiteren Spielraum für die individuelle Entscheidung.

2. Die organisatorischen Grundlagen.

Um Arbeitsplanung treiben zu können, müssen zunächst die erforderlichen organisatorischen Grundlagen geschaffen werden. Vor allem ist es für jede Arbeitsplanung unerläßlich, ein Bild über den vorhandenen Arbeitskräftebestand sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht zu gewinnen.

Wie war es nun in dieser Hinsicht im Weltkrieg? Das Fundament jeder staatlichen Arbeitseinsatzpolitik ist eine einheitlich geführte und gut funktionierende Arbeitsvermittlung. Eine ausgebaute Arbeitsvermittlung war in Deutschland damals nicht vorhanden. Wohl gab es einzelne gewerbsmäßige, gewerkschaftliche, gemeinnützige und öffentliche Arbeitsvermittlungsstellen. Erst während des Krieges zeigen sich einige Ansätze zur Schaffung einer reichseinheitlichen Ordnung. Am 6. August 1914 wurde eine „Reichszentrale der Arbeitsnachweise" geschaffen. Sie hatte als Hauptaufgabe die Herstellung einer organisatorischen Verbindung zwischen den bestehenden Arbeitsnachweisen. Ferner sollte ein vom Statistischen Reichsamt herausgegebener Arbeitsmarktanzeiger eine generelle Übersicht über Angebot und Nachfrage auf dem

Arbeitsmarkt vermitteln. Alle Arbeitsnachweise wurden verpflichtet, regelmäßig über ihre Tätigkeit zu berichten. Diese Maßnahmen hatten jedoch keinen praktischen Erfolg. Auch eine Bundesratsverordnung vom 14. Juni 1916[41]), in der die Errichtung öffentlicher unparteiischer Arbeitsnachweise als Kannvorschrift vorgesehen war, brachte keine wesentliche Änderung. Der Grund hierfür lag hauptsächlich darin, daß die Landesbehörden dieser Kannvorschrift vielfach nicht Folge leisteten.

Erst bei Durchführung des Hilfsdienstgesetzes entstand 1917 unter Leitung des Kriegsamtes eine Organisation des Arbeitseinsatzes. Für die Korpsbezirke wurden Zentralauskunftsstellen errichtet, denen die Leitung der gesamten Arbeitsvermittlung in ihrem Bereich oblag. Als Unterstellen wurden dann an den einzelnen Orten Hilfsdienstmeldestellen eingerichtet, denen Frauenarbeitsmeldestellen angegliedert waren. Auf dieser organisatorischen Grundlage sollte ein Bezirks- und Reichsausgleich durchgeführt werden.

Somit war unter militärischer Leitung eine straffe Organisation des Arbeitsnachweiswesens geschaffen. Sie hat sich damals im allgemeinen bewährt. Jedenfalls war sie für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarktorganisation in der Nachkriegszeit von großer sozialpolitischer Bedeutung. Es war damit ein wichtiger Schritt zum Ausbau jener Arbeitsmarktorganisation getan, die in der Nachkriegszeit einheitlich für das ganze Reichsgebiet geschaffen wurde.

Dem im Weltkrieg angestrebten Reichsausgleich der Arbeitskräfte kommt jedoch nicht die entscheidende Bedeutung zu. Weit wichtiger ist es, jeden Arbeiter und Angestellten entsprechend seiner Ausbildung und beruflichen Entwicklung an jenen Arbeitsplatz zu bringen, für den er besonders geeignet ist. Zu diesem Zweck wurde schon am 26. 2. 1935 durch Gesetz das Arbeitsbuch eingeführt[42]). Damit war für den europäischen Krieg eine sehr wichtige Grundlage für den Arbeitseinsatz gegeben. Die Arbeitsämter führen besondere Karteien über die Arbeitsbuchpflichtigen. Eine Übersicht über die im Jahre 1938 erfaßten Arbeitsbuchpflichtigen ergibt folgendes Bild[43]):

Zahl der Arbeitsbuchpflichtigen insgesamt	22,30 Mill.
davon waren Männer	14,97 Mill.
davon waren Frauen	7,31 Mill.

Im Reichsdurchschnitt kommen auf 100 Einwohner 33,8 Arbeits-

[41]) RGBl S. 519.
[42]) RGBl 1935, I, S. 311.
[43]) Gerhardt, Joh., Deutsche Arbeits- und Sozialpolitik, a. a. O., S. 211.

buchpflichtige. Demnach war also im letzten Vorkriegsjahre rd. ein Drittel der Bevölkerung seitens der Arbeitsämter durch Ausstellung eines Arbeitsbuches erfaßt.

Bis kurz vor Kriegsausbruch bestand die Arbeitsbuchpflicht nur für Personen, die unselbständige körperliche oder geistige Arbeit auf Grund eines privatrechtlichen Vertragsverhältnisses zu Erwerbszwecken verrichteten. Der RAM hat durch VO vom 22. 4. 1939[44]) den arbeitsbuchpflichtigen Personenkreis erweitert. Besonders im Krieg kommt dem Arbeitsbuch erhöhte Bedeutung zu, weil den Arbeitsämtern ihre Aufgabe, einen den Kriegsbedürfnissen entsprechenden planmäßigen Arbeitseinsatz durchzuführen, dadurch erleichtert wird.

In beiden Kriegen hat es sich als dringend notwendig erwiesen, über entsprechende gesetzliche und organisatorische Grundlagen für eine zielbewußte Arbeitsplanung zu verfügen. Krieg und sozialpolitische Arbeitsplanung erscheinen uns heute als völlig untrennbar.

§ 8. Die Durchführung des Arbeitseinsatzes im Krieg.

Der Arbeitseinsatz umfaßt die Gesamtheit der Maßnahmen, die dazu dienen, unter Berücksichtigung der individuellen Eigenart die Arbeitskraft auf den richtigen Arbeitsplatz zu stellen. Vom Standpunkt des Arbeitnehmers ist jener Arbeitsplatz der richtige, der ihm die Verwertung und Weiterentwicklung seiner Kräfte, Kenntnisse, Erfahrungen sowie eine angemessene Lebenshaltung ermöglicht. Vom Standpunkt des Unternehmers ist ein Arbeitsplatz richtig besetzt, wenn die Arbeitskraft die körperlichen, geistigen und charakterlichen Anforderungen für eine höchstmögliche Arbeitsleistung erfüllt. Im Krieg kommt noch die Forderung des Staates hinzu, daß der Arbeitseinsatz in erster Linie dem Wohle der Allgemeinheit zu dienen hat, d. h. staatspolitischen und militärischen Gesichtspunkten unterzuordnen ist.

1. Die Nachwuchslenkung als Vorstufe des Arbeitseinsatzes.

Unter Nachwuchslenkung ist jener Komplex arbeitspolitischer Maßnahmen zu verstehen, die darauf gerichtet sind, den Nachwuchs an Arbeitskräften planvoll dorthin zu lenken, wo es im Interesse der Volkswirtschaft, der einzelnen Arbeitskraft und der staatspolitischen Interessen am zweckmäßigsten ist. Die wichtigsten Einzelmaßnahmen der Nachwuchslenkung bestehen in der Berufsaufklärung, der Berufsberatung und der Stellenvermittlung. Wesentlich ist es für jede Nachwuchslenkung, daß sie die Neigung

[44]) RGBl I, S. 824.

und Eignung des jungen Menschen, die Verwirklichung seiner individuellen Berufswünsche und das gesamtwirtschaftliche Interesse möglichst in Einklang zu bringen versucht. Daraus ergibt sich die große Bedeutung der Arbeitsnachwuchslenkung, die auf individuellem, sozialem und gesamtwirtschaftlichem Gebiet liegt.

Im Weltkrieg wurde die Nachwuchslenkung stark vernachlässigt. Im europäischen Krieg dagegen wird sie planmäßig betrieben. Der RAM hat kurz nach Kriegsbeginn durch einen Erlaß vom 25. 9. 1939[45]) die Fortführung der Berufsausbildung angeordnet. Dieser Erlaß bezeichnet angesichts der Kriegslage die Heranbildung eines hochqualifizierten Nachwuchses als notwendig und stellt Richtlinien für die Kriegs-Nachwuchslenkung auf.

Für den männlichen Nachwuchs gilt als Richtschnur, daß die Deckung des Nachwuchsbedarfs für die wehrwirtschaftlich wichtigen Berufe von entscheidender Bedeutung ist. Die Anforderungen der wehrwichtigen (Landwirtschaft, Bergbau, Metallwirtschaft usw.) und der unter Nachwuchsmangel leidenden Berufe (Bauwirtschaft) sind bevorzugt zu erfüllen. Bei aller Bevorzugung der kriegswirtschaftlich wichtigen Berufe soll jedoch kein lebensfähiger Beruf von der Nachwuchszuführung ausgeschlossen sein. Die Lenkung in gelernte und angelernte Berufe wird als besonders wichtig bezeichnet. Eine angemessene Lenkung des Nachwuchses in gelernte Berufe bedarf wohl keiner näheren Begründung. Daneben aber hat im Lauf der Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahrzehnte die angelernte Arbeit an Bedeutung zugenommen. Das gilt auch angesichts der modernen Kriegstechnik für die Kriegswirtschaft. So kommen für die Serienfabrikation in der Rüstungsindustrie vor allem die sog. angelernten Facharbeiter in Betracht. Ihre Ausbildung verursacht im Vergleich zu den gelernten Kräften einen weit geringeren Aufwand. Zudem sind die Angelernten-Facharbeiterberufe nicht nur in Kriegszeiten, sondern angesichts der modernen Arbeitstechnik auch in Friedenszeiten von hoher Bedeutung.

Ferner muß bei der Nachwuchslenkung vermieden werden, daß sich ein Fehler aus dem Weltkrieg wiederholt. Damals unterbrach die deutsche Jugend vielfach ihre Berufsausbildung, um durch beschleunigten Eintritt in die Kriegswirtschaft an den hohen Löhnen teilhaben zu können. Die Erlernung eines Facharbeiterberufs erschien als unnötige Belastung. Nach Kriegsende blieb ihnen dann das wenig günstige Berufsschicksal eines ungelernten Arbeiters.

Die Lenkung des weiblichen Nachwuchses ist in jedem

[45]) RGBl 1939, I, S. 468.

Krieg deshalb dringend, weil die Frauenarbeit als Ersatz für die Arbeit der wehrpflichtigen Männer herangezogen werden muß. Hier steht an erster Stelle die Lenkung der Kräfte in die Landwirtschaft und daneben in die kriegswichtigen Betriebe. Dabei müssen namentlich die weibliche Eigenart, der Kräftestand und die Leistungsfähigkeit der weiblichen Arbeitskraft berücksichtigt werden. Gegenüber den genannten Arbeitsgebieten tritt im Krieg die Hauswirtschaft an Bedeutung zurück. Die Schülerinnen höherer Schulen sollen namentlich in die pflegerischen, sozialen und erzieherischen Berufe gelenkt werden. Das weibliche Pflichtjahr wird auch in der Kriegszeit in der bisherigen Form durchgeführt.

Die Grundlage für die Durchführung der Nachwuchslenkung im Krieg bilden die Meldepflicht aller Schulentlassenen einerseits und die Genehmigung der Einstellung von Jugendlichen anderseits. Die Rechtsgrundlage hierfür ist im § 4 der VO über die Beschränkung des Arbeitsplatzwechsels vom 1. September 1939 gegeben[46]).

Bei der praktischen Durchführung spielen die Berufsaufklärung und die Eignungsuntersuchungen die Hauptrolle. Erstere wird zunächst durch die Fachkräfte der Arbeitsämter unternommen. Gemeinsam mit den Arbeitsämtern beteiligt sich auch im Krieg die HJ mit den Jugenddienststellen der DAF an der Berufsaufklärung der vor der Schulentlassung stehenden Jugendlichen. Nach Müller[47]) soll hierbei ein doppeltes Ziel verfolgt werden: erstens sollen die vorhandenen Ausbildungsverhältnisse aufrecht erhalten, notfalls in anderen Betrieben fortgesetzt werden; zweitens soll die zur Schulentlassung kommende Jugend vornehmlich den gelernten und angelernten Berufen zugeführt werden.

An der Durchführung der Eignungsuntersuchungen wird auch im Krieg festgehalten. Praktisch wird jedoch die Inanspruchnahme der Fachkräfte der Arbeitsämter zu Einschränkungen führen. Ein Erlaß des RAM vom 25. 9. 1939[48]) ordnet daher an, daß die Eignungsuntersuchungen der Jungen in wichtigen Fällen durchzuführen sind, während jene der Mädchen sich auf Sonderfälle beschränken können.

Eine praktische Nachwuchslenkung kann nicht nur in den Reihen der Jugend, sondern auch der erwachsenen Arbeitskräfte einsetzen. Mit Rücksicht auf die Kriegserfordernisse ist hier sogar

---

[46]) RGBl I, S. 1690.

[47]) Müller, Albert, Berufsaufklärung während des Krieges, in: Soziale Praxis, 48. Jahrg., 19/20. Heft, Sp. 1158.

[48]) RABl I, S. 468.

eine planmäßige Nachwuchslenkung besonders wichtig. Deshalb werden wir unter den Begriff der beruflichen Nachwuchslenkung auch die gesamten Umschulungsmaßnahmen einbeziehen müssen. Im Krieg hat vor allem — wie ein Erlaß vom 20. 3. 1940 betont — die Eisen- und Metallwirtschaft einen großen Bedarf an Fachkräften[49]). Diese zusätzliche Gewinnung von Metallarbeitern soll durch Umschulungsmaßnahmen erfolgen. Aufgabe der Landesarbeitsämter ist es, die Umschulung so weitgehend durchzuführen, daß die Heranbildung von zusätzlich 15—20% der im Landesarbeitsbezirk beschäftigten Metallarbeiter erreicht wird. Ähnlich soll für alle kriegswirtschaftlich wichtigen Berufe — auch durch den einzelnen Betriebsführer selbst — der kriegswirtschaftlich erforderliche Nachwuchs herangezogen werden. Das kann geschehen durch betriebliche und auch überbetriebliche Maßnahmen.

In den beiden Kriegen ergibt sich also hinsichtlich der Nachwuchslenkung folgendes Bild: Im Weltkrieg konnte, wie Syrup[50]) betont, für den Nachwuchs nicht in dem erforderlichen Ausmaße gesorgt werden. Die Folge davon war, daß nach Friedensschluß ein empfindlicher Mangel an Lehrlingen aller Lehrjahre eintrat, und die Betriebsführung im Handwerk erschwert wurde. Daher wurde die volkswirtschaftliche Notwendigkeit mit Hilfe einer richtig organisierten Berufsberatung und Stellenvermittlung gute Fach- und Qualitätsarbeiter zu schaffen, nach dem Krieg besonders dringend. Dagegen haben im europäischen Krieg sofort umfassende Maßnahmen der Nachwuchslenkung eingesetzt.

2. Die Sicherstellung des Kräftebedarfs.

Die Kriegsmaßnahmen zur Regelung des Arbeitsplatzwechsels konnten im europäischen Krieg an frühere Vorschriften der nationalsozialistischen Arbeitseinsatzpolitik anknüpfen[51]). Arbeitseinsatzmäßig gesehen, ist der Arbeitsplatzwechsel, wenn er keinem staats-, wirtschafts- und sozialpolitischen Bedürfnis dient, in einer Zeit, in der alle Arbeitskräfte stark angespannt sind, stets mit Störungen verbunden. Sollte nun im Krieg die volkswirtschaftlich ungesunde Arbeitsfluktuation unterbunden werden, dann mußte der Eintritt in einen Arbeitsplatz und das Verlassen desselben sowohl bei Betriebsführern als auch bei Gefolgschaftsmitgliedern

[49]) Vgl. Münz, Sozialpolitik im Kriege, in: Die Ortskrankenkasse. 27. Jahrg., Nr. 9, S. 174ff.

[50]) Syrup, Friedrich, Die Beschaffung von Arbeitskräften für die Industrie während des Krieges, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 107. Bd., III. Folge, 52. Bd., S. 785.

[51]) Vgl. etwa Letsch, Die Beschränkung des Arbeitsplatzwechsels im Kriege, in: RABl 1939, II, S. 345 ff.

geregelt werden. Somit ergeben sich zwei Gruppen von sozialpolitischen Maßnahmen zur Regelung des Arbeitsplatzwechsels: die Überwachung der Lösung von Arbeitsverhältnissen und der Einstellung von Arbeitskräften.

Zur Einstellung von Arbeitskräften ist grundsätzlich die Zustimmung des Arbeitsamtes erforderlich. Ausnahmen gelten nur für die Landwirtschaft, den Bergbau und die Haushaltungen mit Kindern unter 14 Jahren. Bei den beiden letzten Gruppen darf die einzustellende Arbeitskraft zuletzt nicht in der Landwirtschaft tätig gewesen sein. Der Grund hierfür liegt darin, daß der Kräftebedarf der volkswirtschaftlich und wehrpolitisch wichtigen Betriebe bevorzugt gedeckt werden soll. Mit Kriegsausbruch hat der Ministerrat für die Reichsverteidigung die Ausdehnung dieser Vorschriften auf sämtliche Wirtschaftszweige verfügt, um damit auch die letzten Verlustmöglichkeiten an Arbeitskräften aus ungesunder Fluktuation zu unterbinden[52]).

Die Lösung von Arbeitsverhältnissen ist ebenfalls grundsätzlich an die Zustimmung des Arbeitsamtes gebunden. Hier gibt es jedoch vier Ausnahmen, und zwar:

a) bei Arbeitskräften, die nur gelegntlich und gegen geringfügiges Entgelt arbeiten können und somit der Krankenversicherungspflicht nicht unterliegen;

b) bei beiderseitigem Einvernehmen der Vertragskontrahenten über die Lösung des Arbeitsverhältnisses;

c) bei erforderlicher Stillegung des Betriebes;

d) bei Arbeitsverhältnissen, die zur Probe oder zur Aushilfe eingegangen sind und innerhalb eines Monats beendet werden.

In den letzten drei Fällen muß die ausscheidende und freiwerdende Arbeitskraft sich sofort beim Arbeitsamt melden. Dieser Meldezwang ermöglicht dem Arbeitsamt, bei notwendig werdendem Arbeitseinsatz sofort auf diese Kräfte zurückzugreifen.

So sind alle Maßnahmen darauf abgestellt, die Arbeitsfluktuation möglichst zu verringern und den Arbeitseinsatzbehörden den Überblick jederzeit zu gestatten. Angesichts der Knappheit an Facharbeitern sind diese Maßnahmen zur Sicherstellung des Kräftebedarfs von erhöhter Bedeutung.

Jeder Krieg reißt mit Aufstellung des Kriegsheeres große Lücken in den Arbeitskräftebestand der Volkswirtschaft und führt damit zu einem Rückgang der Beschäftigtenziffer. Zur Auffüllung dieser Lücken stehen der Wirtschaft verschiedene Möglichkeiten offen: der Rückgriff auf Frauen, Jugendliche, ältere An-

[52]) Stothfang, Der Arbeitseinsatz im Kriege, a. a. O., S. 19.

gestellte, Wanderarbeiter, Kriegsbeschädigte und Kriegsgefangene. So erfuhr allein der Frauenarbeitseinsatz im Weltkrieg folgende Steigerung[53]):

(Betriebe mit 10 und mehr Arbeitern in Preußen)

Art des Industriezweiges	Jahr	Weibl. Beschäftigte
1) Bergbau, Hütten- und Salinenwesen	1913	11 882
ausgenommen 2) und 3)	1918	64 504
2) Walz- und Hammerwerke	1913	340
	1918	16 947
3) Sonstige Anlagen der Großeisen-Industrie .	1913	1 554
	1918	24 656
4) Industrie der Maschinen, Instrumente		
und Apparate	1913	53 805
	1918	340 149
5) Chemische Industrie,		
ausschließlich Gummi-Industrie	1913	26 139
	1918	175 213
6) Leder-Industrie	1913	4 282
	1918	21 124
7) Baugewerbe	1913	340
	1918	4 127

Das zahlenmäßige Bild zu Anfang des jetzigen Krieges ist folgendes[54]):

Deutsche Frauen zwischen 16 und 60 Jahren:

	über	11,0	Mill.
davon abkömmlich	rd.	6,2	„
hiervon ungeeignet		1,2	„
mithin verfügbar	rd.	5,0	Mill.
dazu aus kriegsunwichtiger Tätigkeit		1,25	„
insgesamt verfügbar		6,25	Mill.

Beachtenswert ist die Feststellung von Stothfang[55]), daß selbst der sofortige und restlose Einsatz von Kriegsgefangenen und Frauen die Lücken nicht hat schließen können. Dabei betont er jedoch, daß eine zwingende Notwendigkeit zum Schließen dieser

[53]) Studders, Herbert, Die Facharbeiterfrage in der Kriegswirtschaft, a. a. O., S. 11/12.

[54]) Entnommen aus dem Artikel: Einsatz der Frau, in: Soziale Praxis, 48. Jahrg., Nr. 18, Sp. 1107.

[55]) Stothfang, Die künftige Lenkung des Arbeitseinsatzes, in: RABl 1940, Heft 23, V, S. 396.

Lücken auch wohl kaum vorläge. Schließlich soll ja nicht die gesamte deutsche Volkswirtschaft in Gang gehalten werden, sondern lediglich der Teil, der für den totalen Krieg unbedingt erforderlich ist.

Jedenfalls sind im jetzigen Krieg zur Sicherstellung des Kräftebedarfs energische und tiefgreifende Maßnahmen getroffen worden. Bislang konnte der Arbeitseinsatz im großen und ganzen den an ihn gestellten Anforderungen gerecht werden. Er hat sich als eine sozialpolitische Maßnahme erwiesen, der wir für jede Kriegführung einen großen Wert beimessen müssen.

§ 9. Die Notwendigkeit des Arbeitsschutzes.

Im Rahmen der Sozialpolitik ist der Arbeitsschutz das älteste und auch ohne Zweifel dringendste Teilgebiet. Seine Notwendigkeit beruht in unserer modernen Wirtschaftsverfassung mit ihrer weitgehenden Technisierung und Mechanisierung auf der Tatsache, daß die neuzeitlichen Arbeitsmethoden das Leben, die Gesundheit und die Sittlichkeit des Arbeiters besonders gefährden. Die Dringlichkeit der sozialpolitischen Schutzmaßnahmen ist jedoch im Einzelfalle nach der Eigenart der Arbeitskräfte und des Betriebes verschieden.

1. Die Einwirkungen des Krieges auf den Arbeitsschutz.

Gleich zu Beginn des Weltkrieges wurden mehrere Entwürfe zur Anpassung der Gesetzgebung an die Kriegsverhältnisse ausgearbeitet. Unter ihnen befand sich auch der Entwurf eines Gesetzes betr. Ausnahmen von Beschäftigungsbeschränkungen gewerblicher Arbeiter[56]). Solche Ausnahmen erschienen notwendig, da die gewerbliche Produktion für Heer und Volk sichergestellt werden mußte. Das war besonders dringend für das Heeresbedarfs- und Nahrungsmittelgewerbe. Hier wurde mit Recht eine starke Steigerung der Arbeit erwartet. Es wurden Befürchtungen laut, die sozialpolitischen Arbeitsschutzbestimmungen würden hemmend bei der Erfüllung der kriegswichtigen Aufgaben wirken. Daher sah der Entwurf eine Außerkraftsetzung der wichtigsten geltenden sozialpolitischen Arbeitsschutzbestimmungen vor.

Bundesrat und Reichstag stimmten dem Entwurf zu. Das Gesetz wurde am 4. August 1914 veröffentlicht[57]) und trat sofort in Kraft.

Es führte zu einer Verminderung des sozialpolitischen Arbeitsschutzes. Das Motiv hierfür war kriegspolitischer Art. Jeden-

[56]) StBR XIII Leg P. II Sess. Bd. 315, Anl. Dr. S. Nr. 4.
[57]) RGBl 1914, S. 333.

falls zeigte sich damals, daß Krieg und sozialpolitischer Arbeitsschutz in einem gewissen Spannungsverhältnis stehen. Das ist dadurch bedingt, daß die Sozialpolitik ihrem Wesen nach darauf gerichtet ist, den Arbeitern Schutz und Erleichterungen zu gewähren, während der Krieg ebenso seinem Wesen nach die äußerste Anspannung aller Arbeitskräfte notwendig macht.

Dieser Spannungszustand trat auch zu Beginn des europäischen Krieges sofort in Erscheinung. Auch hier mußte der Arbeitsschutz vor der Notwendigkeit, die Friedenswirtschaft in die Kriegswirtschaft überzuleiten, wenigstens vorübergehend in den Hintergrund treten. Analog dem Weltkriegsbeginn mußten die bestehenden Arbeitsschutzbestimmungen zunächst gelockert werden. Das geschah durch die Kriegswirtschaftsverordnung (KWVO) vom 4. September 1939. Diese KWVO ermächtigte den RAM, grundsätzlich Ausnahmen von den bestehenden Arbeitsschutzbestimmungen zuzulassen. Von dieser Ermächtigung hat der RAM auch Gebrauch gemacht. Wir sehen also in beiden Kriegen zunächst eine Lockerung der Arbeitsschutzbestimmungen.

Sobald die Umstellung auf die Kriegswirtschaft im großen und ganzen vollzogen war, sollte die Lockerung des Arbeitsschutzes — so war es wenigstens in der KWVO vorgesehen — durch eine Verstärkung ersetzt werden. Das war notwendig, da dem Arbeitsschutz im Krieg zum mindesten die gleiche Bedeutung wie im Frieden zukommt. Wie vollzog sich nun der Verstärkungsprozeß in den beiden Kriegen?

2. Die Ausgestaltung der wichtigsten Teilgebiete.

Für die Zeit des Weltkrieges stoßen wir bei Durchsicht der sozialpolitischen Bestimmungen auf einige Anordnungen, die eine Verkürzung der Arbeitszeit bzw. Nachtarbeitsverbote enthalten. Die VO über die Bereitung von Backwaren vom 5. 1. 1915 brachte ein Nachtbackverbot für alle Arbeiten in Bäckereien und Konditoreien[58]). Durch eine VO über die Ersparnis von Brennstoffen und Beleuchtungsmitteln vom 1. 1. 1917 wurde der Siebenuhr-Ladenschluß eingeführt[59]). Ähnliche Arbeitszeitbeschränkungen wurden für die Arbeiter in der Textil- und Schuhwarenindustrie angeordnet.

Unter einseitig sozialpolitischem Gesichtswinkel könnten wir versucht sein, in diesen Anordnungen Fortschritte zu erblicken,

[58]) § 9 der VO (RGBl 1915, S. 8).

[59]) RGBl 1916, 1355; bis dahin galt auf Grund der RGO die Bestimmung, daß der Ladenschluß fakultativ auf 8, obligatorisch auf 9 Uhr abends festgesetzt war.

die der Weltkrieg mit sich gebracht habe. In Wirklichkeit handelt es sich jedoch bei diesen Verordnungen um Maßnahmen, die primär nicht sozialpolitischen, sondern kriegswirtschaftlichen Charakter tragen. In sämtlichen genannten Gewerbezweigen zwang nämlich die Rohstofflage zu Ersparnissen. In der VO für das Bäckereigewerbe wird ausdrücklich betont, daß die Getreidevorräte gestreckt werden müßten. Die VO über den früheren Ladenschluß wurde erlassen, um Brennstoffe und Beleuchtungsmittel zu sparen. Bei den Bestimmungen für die Textil- und Schuhwarenindustrie bestand der Zweck darin, angesichts der Rohstoffverknappung eine Streckung der Arbeitsgelegenheit herbeizuführen. Jedenfalls sehen wir, daß das eigentliche Ziel dieser Maßnahmen nicht auf sozialpolitischem, sondern auf kriegswirtschaftlichem Gebiet lag. Wir müssen daher Bedenken tragen, den Weltkrieg als Förderer des sozialpolitischen Arbeitszeitschutzes anzusprechen.

Im europäischen Krieg dagegen nahm die Gestaltung des Arbeitszeitschutzes einen wesentlich anderen Verlauf. Die VO zur Abänderung und Ergänzung von Vorschriften auf dem Gebiete des Arbeitsrechtes vom 1. 9. 1939[60]) hob die Bestimmungen der Arbeitszeitordnung des Bäckereigesetzes und der VO über die Arbeitszeit in Krankenpflegeanstalten bis auf weiteres auf, soweit dadurch die Dauer der werktäglichen Arbeitszeit für männliche Arbeiter und Angestellte über 18 Jahre geregelt wird. Die sonstigen Vorschriften der Arbeitszeitordnung über arbeitsfreie Zeiten und Ruhepausen (mindestens 11 Stunden nach Beendigung der täglichen Arbeitszeit) wurden nicht aufgehoben. Die Gewerbeaufsichtsämter wurden ermächtigt, die Arbeitszeitbeschränkungen im Einzelfalle aufzuheben, sofern dieses geboten schien. Schon bald fand jedoch die Arbeitszeit eine Neuregelung. So führte die VO vom 12. 12. 1939[61]) den Achtstundentag wieder als Regelarbeitszeit ein. Ohne behördliche Genehmigung darf nur notwendige Mehrarbeit im Dienste kriegswirtschaftlicher Aufgaben geleistet werden. Die zehnstündige bzw. bei Arbeitsbereitschaft (Feuerwehrleute, Pförtner) die zwölfstündige Arbeitszeit stellt die Höchstgrenze dar. Nach einer AO des RAM vom 14. 1. 1940[62]) sind Arbeitszeitverlängerungen, die über die zehnstündige Arbeitsgrenze hinausgehen, auch dann genehmigungspflichtig, wenn sie durch Verkürzung der Arbeitszeit an anderen Werktagen ausgeglichen werden. Ausnahmen sind nur für „außer-

[60]) RGBl I, S. 1683.
[61]) RGBl I, S. 2403.
[62]) RABl III, 18.

gewöhnliche" Fälle vorgesehen, wozu jedoch die Genehmigung des Gewerbeaufsichtsamtes oder sogar des RAM, wenn die Ausnahme für mehr als 3 Wochen gewährt werden soll, erforderlich ist. Eine weitere Ausnahme bilden vorübergehende Arbeiten, die in „Notfällen sofort vorgenommen werden müssen". Im letzteren Falle muß der Betriebsführer dem Gewerbeaufsichtsamt sofort Anzeige erstatten. Für Gefolgschaftsmitglieder, die bestimmte gefährliche Arbeiten zu verrichten haben, sind verkürzte Arbeitszeiten vorgesehen.

Im Rahmen des Arbeitszeitschutzes ist die sozialpolitische Regelung des Urlaubs eine bedeutsame Frage. Zu Kriegsbeginn 1939 wurde eine allgemeine Urlaubssperre angeordnet. Zunächst wurden nur wenige Ausnahmefälle zugelassen, z. B. bei schweren Erkrankungen, wichtigen Familienereignissen oder vorübergehender Stillegung der Betriebe. Bei der Durchführung dieser Urlaubssperre hat der RAM später jedoch wiederholt Anweisung gegeben, Ausnahmen zu gewähren. Durch eine Anordnung vom 17. 11. 1939[63]) wurden die früheren Vorschriften und Vereinbarungen über den Urlaub mit Wirkung vom 15. 1. 1940 wieder in Kraft gesetzt. Die Gründe, die dazu führten und die Einzelheiten dieser Neuregelung sind in der Literatur[64]) eingehend behandelt worden. In Ergänzung seiner AO über die Wiedereinführung von Urlaub hat der RAM in einem Erlaß vom 16. 2. 1940[65] verschiedene Zweifelsfragen geklärt. Danach sind Urlaubsansprüche, die bisher infolge der Urlaubssperre nicht erfüllt werden konnten, noch nachträglich zu erfüllen. Kann der Urlaub bis zum 30. 6. 1940 nicht nachgeholt werden, so kann der Reichstreuhänder der Arbeit seine Abgeltung zulassen. Bei ausgeschiedenen Gefolgschaftsmitgliedern ist eine Abgeltung ohne weiteres möglich, das gleiche gilt für die zur Wehrmacht Einberufenen und für Dienstverpflichtete[66]). Lediglich bei Jugendlichen soll von einer Abgeltung möglichst Abstand genommen werden.

Der Betriebsschutz wurde in beiden Kriegen zunächst am wenigsten berührt. Der Luftkrieg schuf jedoch eine neue Situation. Angesichts der Verdunkelungsmaßnahmen und der Schwierigkeit in der Beschaffung von Berufs- und Arbeitskleidung wurden die Unfall- und Gesundheitsgefahren stark gesteigert.

---

[63]) RABl I, S. 545 f.

[64]) Vgl. etwa Sprick, Wiedereinführung des Urlaubs, in: RABl 1940, V. S. 8 ff.

[65]) RABl I, S. 78.

[66]) Vgl. hierzu auch Münz, Sozialpolitik im Kriege, in: Die Ortskrankenkasse, 27. Jahrg. Nr. 7, S. 132 ff.

Daher wurde schon 3 Monate nach Beginn des jetzigen Krieges die Bedeutung des Betriebsschutzes von den zuständigen Stellen sehr stark betont. Das geschah zunächst in einem eingehenden Erlaß des RAM vom 30. 11. 1939[67]). Als Begründung wird angeführt, daß „jeder Unfall und jede Erkrankung einen Arbeitsausfall mit sich bringt und eine Schwächung der Heimatfront und somit unserer Wehrkraft bedeutet". Der RAM macht darauf aufmerksam, daß die Erfahrung sowohl im Weltkrieg als auch in den ersten Monaten dieses Krieges die besondere Bedeutung des Betriebsschutzes in der Kriegswirtschaft gezeigt habe, zumal neue Gefahrenquellen (Einstellung betriebsfremder Gefolgschaftsmitglieder, Einführung neuer Werkstoffe und neuer Arbeitsverfahren) und damit neue Aufgaben hinzugekommen seien. Die Gewerbeaufsichtsbeamten wurden angewiesen, dem Betriebsschutz ihre ständige Aufmerksamkeit zu widmen.

Der militärische Gestellungsbefehl greift in das privatrechtliche Vertragsverhältnis zwischen Arbeitgeber und -nehmer ein. Damit erhebt sich die Frage des sozialpolitischen Arbeitsvertragsschutzes. Sowohl der zum Heeresdienst Einberufene als auch der Dienstverpflichtete sind außerstande, die Dienste zu leisten, zu denen sie sich mit dem Arbeitsvertrag ihrem Arbeitgeber gegenüber verpflichtet haben. Nach bürgerlichrechtlichen Grundsätzen müßte der Arbeitsvertrag als gebrochen gelten und der Arbeitnehmer aller seiner Rechte verlustig gehen. Hier greift die Sozialpolitik schützend ein. Die VO vom 1. 9. 1939[68]) bestimmt ganz allgemein, daß ein bestehendes Arbeitsverhältnis durch die Einberufung zur Wehrmacht nicht gelöst wird. Die beiderseitigen Rechte und Pflichten aus demselben ruhen.

Zum Ausgleich für den entfallenden Lohnanspruch wird die Familienunterstützung gewährt. Die Angehörigen des Einberufenen sind unterstützungsberechtigt, sofern der notwendige Lebensbedarf nicht oder nur ausreichend gesichert ist. Eine wesentliche Ergänzung zu der allgemeinen Bestimmung, daß das Beschäftigungsverhältnis bei Einberufung zum Wehrdienst weiter bestehen bleibt, bringt ein Erlaß des RAM vom 14. 12. 1940[69]). Danach hat der entlassene Soldat grundsätzlich Anspruch auf sein altes Beschäftigungsverhältnis. Soweit dies nicht durch eine kriegswichtig bedingte Umstellung des Betriebes unmöglich geworden ist, muß der Unternehmer dem Entlassenen entweder die alte oder eine gleichwertige Arbeit zuweisen. Auch wenn der Ersatzmann sich

[67]) RABl III, S. 378 f.
[68]) RGBl I, S. 1683.
[69]) RABl 35/36, I, S. 625.

auf dem Arbeitsplatz des Entlassenen während dessen Dienstzeit besonders bewährt hat, darf letzterer nicht auf einen anderen Arbeitsplatz verwiesen werden, für den weniger günstige Bedingungen gelten.

Die Entwicklungslinie auf dem Gebiete des Arbeitsschutzes geht also in beiden Kriegen deutlich dahin, nach einer Lockerung des Arbeitsschutzes zu Kriegsbeginn im Laufe der Zeit die Maßnahmen zum Schutze der Arbeitskraft wieder zu verstärken.

§ 10. Die Dringlichkeit des Jugend- und Frauenschutzes.

Die Statistik bringt viele Belege dafür, daß die Zahl der jugendlichen und weiblichen Arbeitskräfte, von gewissen periodischen Schwankungen abgesehen, eine steigende Tendenz aufweist. Nun bringt aber die Erwerbsarbeit dieser Kräfte im Wirtschaftsleben die Gefahr großer individueller und sozialer Schäden mit sich. Der Jugend- und Frauenschutz wurde daher zu einem Wesensbestandteil der Sozialpolitik.

1. Die Bedeutung für die Volksgemeinschaft.

Die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Krieg und Sozialpolitik werden wir im Hinblick auf das sozialpolitische Teilgebiet des Jugend- und Frauenschutzes nur dann befriedigend beantworten können, wenn wir nicht nur die Erfordernisse des Kriegszustandes, sondern darüber hinaus auch die allgemeinen Lebensbedingungen der Volksgemeinschaft im Auge behalten. Gerade beim Jugend- und Frauenschutz handelt es sich um eine vorbeugende Sozialpolitik auf weite Sicht. Die Sozialpolitik sieht in erster Linie die Frau als Trägerin des sozialen Regenerationsprozesses und die Jugend der Gegenwart als das Volk der Zukunft.

Das neuzeitliche Wirtschafts- und Erwerbsleben brachte gerade für jugendliche und weibliche Arbeitskräfte besondere Gefahren mit sich. Der Jugend drohen als Folge der Erwerbsarbeit g e s u n d h e i t l i c h e (geringe physische Widerstandskraft gegen Gesundheitsgefahren, starke Anforderungen der modernen Industriearbeit), g e i s t i g e (Monotonie der Arbeit) und e t h i s c h e (Zusammenarbeit mit vielfach ungünstig einwirkenden Erwachsenen, frühe wirtschaftliche Selbständigkeit u. a.) Schädigungen. Die erwerbstätige Frau bedarf zunächst angesichts der geringen Widerstandsfähigkeit ihres physischen Organismus eines besonderen Schutzes. Dazu kommt, daß die verheiratete Frau durch die Erwerbsarbeit in der Erfüllung ihrer Pflichten als Trägerin der Fortpflanzung und als Hausfrau und Mutter stark gehemmt wird. Hier muß die Sozialpolitik schützend und vorbeugend eingreifen.

Dieses sozialpolitische Eingreifen ist so dringend, daß der Jugend- und Frauenschutz als Teilgebiet der Sozialpolitik, im Gegensatz zu anderen Teilgebieten, kaum umstritten wurde.

Der Zusammenhang zwischen Wehrkraft und Krieg einerseits und dem Jugendschutz anderseits trat in Deutschland gleich in der Geburtsstunde des sozialpolitischen Jugendschutzes deutlich in die Erscheinung. Generalleutnant von Horn, der Kommandeur des 7. Armeekorps zu Münster i. W., berichtete 1828 nach Berlin, daß infolge der Fabrikarbeit der Jugend der Gesundheitszustand nachgelassen habe, und er infolgedessen das von ihm geforderte Kontingent zum Heeresersatz nicht mehr vollständig stellen könne. Auf Grund dieses Berichtes erließ König Friedrich Wilhelm IV. am 12. Mai 1828 eine Kabinettsorder mit der Anweisung, einen Plan vorzulegen, wie diesem Mißstande zu begegnen sei. Dieser Vorgang bildete einen entscheidenden Anstoß für die ersten sozialpolitischen Jugendschutzmaßnahmen.

Für unser Thema ist diese Tatsache von besonderem Interesse. Es waren wehrpolitische Gesichtspunkte, die wesentlich zu dem Entschluß beitrugen, erstmalig ein sozialpolitisches Gesetz (das Regulativ über die Kinderarbeit von 1839) zu erlassen. Dieses erste Gesetz betraf den Jugendschutz, der also das älteste Teilgebiet der Sozialpolitik bildet. Im Laufe der Weiterentwicklung wurden dann die gewerblich arbeitenden Frauen durch sozialpolitische Maßnahmen besonders geschützt.

2. Der Jugend- und Frauenschutz in der Kriegswirtschaft.

Jeder Krieg legt der betroffenen Volkswirtschaft die Verpflichtung auf, auch die letzten Reserven an Arbeitskräften verfügbar zu machen. Das sind vor allem die Frauen und Jugendlichen. Diese beiden Gruppen von Arbeitskräften — vornehmlich aber die Frauen — treten nicht nur ergänzend und helfend in das Wirtschaftsleben ein, sondern müssen vielfach die männliche Arbeitskraft voll und ganz ersetzen. Einige Angaben[70]) aus der Zeit des Weltkrieges mögen das beweisen. Hilfsmittel und technische Erleichterungen ermöglichten es, daß die Frauenarbeit im Weltkrieg auch in bislang nur von Männern besetzte Betriebe und Arbeitsplätze eindrang. Die Frau wurde eingesetzt an der Walzenstraße, als Kran- und Hammerführerin, an schweren und komplizierten Maschinen in der Metallindustrie, in der Bedienung von Kessel-, Kraft- und Lichtanlagen, auch an der gefährlichen Kreis- und Bandsäge, vor Hochöfen u. a. m. Die Zahl der beschäftigten er-

[70]) Lüders, M. E., Das unbekannte Heer, a. a. O., S. 80 ff., bringt sehr gutes Material über den Einsatz der Frau.

wachsenen Frauen stieg in den fünf eigentlichen Rüstungsindustrien[71]) von 113 750 im Jahre 1913 auf 702 100 im Jahre 1917 — also um 500%. In wie hohem Maße die Männerarbeit durch Frauenarbeit ersetzt wurde, zeigen folgende Zahlen: „Frauen wurden verwendet beim Laborieren bis 99%, bei der Herstellung leichter Sprengminen und Granaten bis 97%, 7½-cm-Granaten bis 91%, 10,5-cm-Granaten bis 85%, bei mittleren und schweren Wurfminen bis zu 37 kg bis 63%, Zünderteile bis 98%."

Neben dieser Zunahme der Frauenarbeit mußte auch die Arbeit Jugendlicher angesichts der Kriegserfordernisse eine bedeutende Erhöhung erfahren. So gibt Syrup für den Zuwachs an jugendlichen männlichen Arbeitern im Alter von 14—16 Jahren im Weltkrieg folgende Zahlen[72]) an:

in der Maschinenindustrie . . .	28 400	= 62%
in den Bergwerken, Salinen . .	13 000	= 42%
in der Großeisenindustrie . . .	9 400	= 97%
in der chemischen Industrie . .	7 200	= 225%
in der Metallverarbeitung . . .	7 000	= 17%

Die Kriegserfordernisse haben also ein starkes Anschwellen der Beschäftigungsziffern der Jugendlichen und Frauen herbeigeführt. Angesichts der Betriebsfremdheit, der mangelnden Schutzvorrichtungen u. a. m. wurden im Krieg die Unfallgefahren größer und damit ein intensiver Arbeitsschutz notwendig.

Im Weltkrieg wurde gleich zu Anfang der sozialpolitische Jugend- und Frauenschutz den Erfordernissen der Kriegführung geopfert. Damals galten für dieses Gebiet die §§ 135 ff. und 154a RGO, die den Jugend- und Frauenschutz in Betrieben mit mindestens 10 Arbeitern regelten, sowie die auf Grund der §§ 120e, f und 139a RGO vom Bundesrat auch für kleinere Betriebe erlassenen Jugend- und Frauenschutzbestimmungen. Von der im Gesetz vom 4. August 1914 enthaltenen Ermächtigung, Ausnahmen zu gewähren, wurde in manchen Gewerbezweigen weitgehend Gebrauch gemacht. Die Kriegserfordernisse rückten die Sozialpolitik in den Hintergrund.

Zu Beginn des europäischen Krieges mußte ebenfalls der Jugend- und Frauenschutz vorübergehend aufgehoben werden. Das geschah durch die VO vom 1. 9. 1939. Diese ermächtigte den RAM.

---

[71]) Maschinenindustrie — chemische Industrie — Metallverarbeitung — Bergwerke, Salinen und Aufbereitungsanstalten — Großeisenindustrie.

[72]) Syrup, Friedrich, Die Arbeiterverschiebungen in der Industrie während des Krieges und ihre Bedeutung für die Demobilmachung, a. a. O., S. 720.

allgemeine Ausnahmen vom Jugend- und Frauenschutz zu gestatten. Hiervon machte der RAM durch Erlaß vom 11. 9. 1939[73]) Gebrauch. Er gestattete für Jugendliche und Frauen in dringenden Fällen eine Verlängerung der Arbeitszeit. Danach galt folgendes:

Frauen dürfen bei einer wöchentlichen Höchstleistung von 56 Stunden täglich bis zu 10 Stunden beschäftigt werden. Der volle Arbeitsschutz muß jedoch während der drei letzten Monate der Schwangerschaft und der Stillzeit gewährt werden. Ruhepausen brauchen bei einer täglichen Arbeitszeit bis zu 6 Stunden nicht gewährt zu werden. Bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als 6 bis zu 9 Stunden ist eine halbstündige, darüber hinaus eine einstündige Ruhepause zu gewähren.

Bei Jugendlichen wird zwischen solchen über und unter 16 Jahren unterschieden. Für Jugendliche über 16 Jahre gilt eine Höchstarbeitszeit von täglich 10 Stunden, wöchentlich 56 Stunden. Jugendliche unter 16 Jahren können bei einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 46 Stunden täglich in dringenden Fällen bis zu 10 Stunden beschäftigt werden, wobei jedoch die Unterrichtszeit in der Berufsschule hinzugerechnet werden muß, was ein Erlaß vom 24. 10. 1939[74]) ausdrücklich bestimmte.

Schon die VO vom 12. 12. 1939[75]) führte auch für Jugendliche den Achtstundentag wieder als Regelarbeitszeit ein. Dabei ist die Nachtarbeit (von 20 bis 6 Uhr) für Jugendliche und Arbeiterinnen (nicht für weibliche Angestellte) grundsätzlich verboten. Nur für wenige Tätigkeiten sind für erwachsene weibliche Kräfte Ausnahmen vorgesehen, z. B. für Gaststätten und Krankenhäuser. Um eine einheitliche Regelung bei Überschreitung der Arbeitszeit und Beschäftigung der Jugendlichen und Frauen zu gewährleisten, hat der RAM in einem Erlaß vom 11. 3. 1940[76]) folgendes bestimmt: Zu den Anträgen auf Gewährung von Ausnahmen ist die Stellung des Beauftragten der DAF und des Reichsjugendführers herbeizuführen. Gleichfalls ist das Arbeitsamt und das Rüstungskommando zu hören. Ferner darf eine berechtigte Ablehnung der Nachtarbeit für keine Frau die Entlassung oder sonstige Nachteile nach sich ziehen. Von besonderer sozialpolitischer Bedeutung dürfte es sein, daß ab 1. 8. 1940 schwerarbeitende Frauen aus der Rüstungsindustrie — vor allem dienstverpflichtete Frauen und

[73]) RABl III, S. 293.
[74]) RABl I, S. 489.
[75]) RABl I, S. 2403.
[76]) Vgl. Münz, Sozialpolitik im Kriege, in: Die Ortskrankenkasse, 27. Jahrg. Nr. 7, S. 132.

Mädchen — auf je 2 Wochen kostenfrei in die Erholungsheime der DAF geschickt werden[77]).

Wir sehen also, daß nach einer vorübergehenden Einschränkung des Jugend- und Frauenschutzes sehr bald der sozialpolitische Schutz wiederhergestellt wird.

§ 11. Die Frage des Arbeitslohnes im Krieg.

Lohn und Lohngestaltung haben in Kriegszeiten eine nicht minder hohe Bedeutung als in der Friedenswirtschaft. Auch im Krieg bleibt der Lohn die Grundlage für die Lebenshaltung des Arbeitenden und seiner Familie (individuelle und soziale Bedeutung), Kostenelement für die Kalkulation des Unternehmers (privatwirtschaftliche Bedeutung) und endlich maßgebender Faktor für die Kaufkraft der breiten Massen und damit für die Nachfragegestaltung und Preisbildung (volkswirtschaftliche Bedeutung). Diese Bedeutung betont auch Hesse[78]): „Der Arbeitslohn ist die Grundlage für die Lebenshaltung der Arbeiterbevölkerung, ein Teil des Volkseinkommens und ein Teil der Produktionskosten". Wegen dieser großen Bedeutung des Lohnes muß die staatliche Lohnpolitik als Teilgebiet der Sozialpolitik auch im Krieg ihre regulierende Funktion ausüben.

1. Lohnpolitik und Lohngestaltung im Weltkrieg.

Um die Lohnpolitik im Weltkrieg richtig verstehen und würdigen zu können, müssen wir sie im Zusammenhang mit der damals herrschenden Grundauffassung des Arbeitsverhältnisses sehen. Es entsprach individualistischem Denken, das Arbeitsverhältnis als vermögensrechtlichen Tauschakt aufzufassen. Die Tauschbedingungen (Arbeitsleistung, Lohn, Zeit u. a.) wurden grundsätzlich nach individueller Vereinbarung im Arbeitsvertrag festgelegt. Hierbei ergaben sich für den Arbeitnehmer als den schwächeren Vertragspartner Benachteiligungen mannigfacher Art. Das Bemühen der Sozialpolitik mußte also dahin gehen, diesen schwächeren Partner zu unterstützen. Wie konnte das geschehen?

Der Hauptgrund der schwachen Arbeitsmarktposition des Arbeitnehmers war seine Isolierung. Die Arbeitnehmer strebten daher nach Koalition, um als vereinzelt Schwache in der Vereinigung stärker zu werden. Die Sozialpolitik räumte daher die Koalitionsverbote fort. Jetzt traten die beiderseitigen Organisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber als Vertragspartner auf. Der Kampf um den Arbeitsvertrag und den Lohn wurde zu einem kollektiven Kampf. Die Sozialpolitik trug nunmehr dieser

[77]) Vgl. Münz, Sozialpolitik im Kriege, in: Die Ortskrankenkasse 27. Jahrg. Nr. 15, S. 303.

[78]) Hesse, Albert, Politische Ökonomie, Bd. IV, a. a. O., S. 176.

Entwicklung dadurch Rechnung, daß sie ein kollektiv orientiertes Arbeitsvertragsrecht (Tarifverträge, Schlichtungswesen usw.) schuf. Die staatliche Sozialpolitik suchte den Abschluß kollektiver Arbeitsverträge zu erleichtern, die Gegensätze zwischen den Marktparteien zu mildern, bei Meinungsstreit zu schlichten oder zu entscheiden.

Das war die Situation zu Ausbruch des Weltkrieges. Der Weg der staatlichen Sozialpolitik zur Beeinflussung der Lohngestaltung bestand hauptsächlich in der Handhabung des kollektiven Arbeitsvertragsrechts. Daher beobachten wir im Weltkrieg immer wieder, daß die Frage der sozialpolitischen Regelung des Koalitionswesens behandelt wird. In dieser Hinsicht hat damals die Sozialpolitik große Fortschritte zu verzeichnen. Der viel umstrittene § 153 RGO, der noch gewisse Einschränkungen der Koalitionsfreiheit enthielt, wurde aufgehoben. Gleichzeitig wurde auch der Grund gelegt zu der Zentralarbeitsgemeinschaft zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden vom 15. November 1918. Dieses Abkommen stellt eine Art Friedensschluß zwischen den Arbeitsmarktparteien dar. So wird ersichtlich, wie die Sozialpolitik sich bemühte, den Streit um den Arbeitsvertrag und damit vornehmlich auch um den Lohn auszuschalten.

Der immer stärker werdende Arbeitermangel zwang nun aber damals die Industrie zu stetigen Lohnerhöhungen, denen sie auch angesichts ihrer hohen Verdienste ohne weiteres nachkommen konnte. Nach v. Tyszka[79]) kamen diese Lohnerhöhungen jedoch ausschließlich der Kriegsindustrie zugute. Dagegen blieb die Lohnsteigerung in denjenigen Branchen, die nicht so stark von der Kriegsindustrie profitieren konnten, im allgemeinen weit zurück. Wir müssen uns im Rahmen dieser Abhandlung auf einige Angaben beschränken, die ein allgemeines Bild der Lohnentwicklung bieten.

Der durchschnittliche Tagelohn in Mk. betrug für männliche und weibliche Arbeitskräfte in allen Gewerbegruppen[80]):

September des Jahres	Männliche Arbeiter	Weibliche Arbeiter
1914	5,13	1,93
1915	6,48	2,54
1916	7.53	3,54
1917	10,77	4,90
1918	12,48	5,95
Steigerung 1914—1918	143,3 %	208,2 %

[79]) v. Tyszka, Karl, Der Arbeitsmarkt nach dem Krieg, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 111. Bd., III. Folge, 56. Bd., S. 660f.

[80]) Sperlich, Otto, Arbeitslohn und Unternehmergewinn in der Kriegswirtschaft, a. a. O., S. 18.

Ferner gibt Sperlich[81]) für einige Akkordarbeiter die durchschnittlichen Wochenlöhne an. Danach erhielten die Dreher 99,34 Mk., die Mechaniker 95,20 Mk., Schlosser 94,10 Mk., Schleifer und Fräser 93, 66 Mk. Mehr als 100 Mk. Wochenverdienst hatten Einrichter mit 151,40 Mk., Werkzeugmacher 113,91 Mk., Spengler 105,66 Mk., so daß also tatsächlich Löhne gezahlt worden sind, die bis zu 300% über den Friedenslöhnen lagen.

Bei der Beurteilung dieses Lohnniveaus im Weltkrieg ist jedoch zu beachten, daß es sich um die Nominallohnhöhe handelt. Das Reallohnniveau wurde durch die steigenden Lebenshaltungskosten gedrückt. So mußte z. B. eine vierköpfige Schwerstarbeiterfamilie nach Berechnungen des Kriegsernährungsamtes für rationierte Lebensmittel im Oktober 1913: 7,96 Mk., im Oktober 1914: 8,85 Mk. und im Februar 1918: 16,64 Mk. je Woche aufwenden[82]). Das bedeutet eine hundertprozentige Senkung der Kaufkraft des Lohnes im Verlauf des Weltkrieges.

2. Die autoritäre Lohnpolitik im europäischen Krieg.

Es gibt drei Wege, auf denen eine Festsetzung des Arbeitslohnes erreicht werden kann: der Weg des freien Einzelvertrages, des kollektiven Arbeitsvertrages und der autoritären Lenkung.

Der freie Einzelvertragslohn kann als Weg nationalsozialistischer Lohnpolitik nicht in Betracht kommen. Es ist der typische Weg einer völlig ungebundenen Wirtschaft. Der kollektive Vertragslohn ist für den Nationalsozialismus ebenfalls undenkbar. Seine Voraussetzung ist das Vorhandensein von Klassen und Klassenorganisationen. Beides lehnt der Nationalsozialismus grundsätzlich ab. Die nationalsozialistische Lohnpolitik ist von Anfang an den Weg der autoritären Lohnlenkung gegangen. Diesen Weg verfolgen auch die lohnpolitischen Maßnahmen vor und während des europäischen Krieges.

Hesse[83]) stellt den Grundsatz auf, daß die „Beurteilung der Lohnhöhe von der Leistungsfähigkeit und dem Lebensbedarf des Arbeiters auszugehen und diese zu dem Wohlstand und der Lebenshaltung des Volkes in Verhältnis zu setzen hat. Die untere Grenze bildet der gemeingewöhnliche Lebensbedarf, die obere Grenze die Leistung des Arbeiters". Damit sind drei Richtlinien aufgestellt: Leistungslohn, Mindestlohn und Höchstlohn. Alle drei sind bei den Maßnahmen der nationalsozialistischen Lohnpolitik der Vorkriegszeit befolgt worden. Beachtlich

[81]) Sperlich, Otto. Arbeitslohn und Unternehmergewinn in der Kriegswirtschaft, a. a. O., S. 15/16.

[82]) Sperlich, ebenda, S. 27.

[83]) Hesse, Albert, Politische Ökonomie, a. a. O., III. Bd., S. 282.

ist dabei, daß der Leistungsgrundsatz auch in Form von Zuschlägen für Mehrarbeit, Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit verwirklicht wird.

Da Lohn- und Preisstabilität einander bedingen, mußte die nationalsozialistische Wirtschaftsführung auf die Stabilität sowohl der Preise als auch der Löhne größten Wert legen. Lohnstabilität bedeutet aber nicht nur ein starres Festhalten an einem einmal festgelegten Nominallohn. Entscheidend ist ein stabiler Reallohn, der die Gleichmäßigkeit der Lebenshaltung sichert.

Diese drei Grundsätze blieben auch für die lohnpolitischen Maßnahmen im europäischen Krieg maßgebend. Vor allem war es erforderlich, alle unmittelbaren und mittelbaren Lohnsteigerungen auszuschalten.

Im Krieg mußte verhindert werden, daß auf irgendeinem Wege die Lohnstabilität gefährdet wurde. Eine solche Gefährdung konnte zunächst unmittelbar durch nominelle Lohnerhöhungen eintreten. Als grundlegende Kriegsmaßnahme hiergegen ist die KWVO vom 4. 9. 1939[84]) anzusehen. Diese behandelt im Abschnitt III die Kriegslöhne. Die Reichstreuhänder erhielten die Anweisung, auch im Krieg ihre Bemühungen um die Lohnstabilität fortzusetzen. Schon in der 2. DB zum Abschnitt III der KWVO vom 12. 10. 1939[85]) wurde durch den RAM ein allgemeiner Lohnstop angeordnet. Hierdurch wurden grundsätzlich alle Lohnveränderungen untersagt und unter Strafe gestellt. Dieser Lohnstop erstreckt sich auf sämtliche Löhne und Gehälter (angefangen vom Lehrling bis zum Betriebsführer selbst). Er wurde auf den 16. 10. 1939 abgestellt[86]).

Die Gewährung von Lohnzuschlägen bedeutet eine mittelbare Gefährdung der Lohnstabilität. Daher mußte auch hier eine Regelung erfolgen. Nach der erwähnten Lohnstop-VO sollten Zuschläge für Mehrarbeit, Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit zunächst nicht mehr gezahlt werden. Dieses Verbot wurde jedoch durch die VO zur Ergänzung des Abschnittes III der KWVO vom 16. 10. 1939[87]) mit Wirkung ab 27. 11. 1939 aufgehoben. Die VO über die Wiedereinführung der Mehrarbeitszuschläge vom 3. 11. 1940[88]) gestattete wieder die Zahlung von Mehrarbeitszuschlägen mit Wirkung vom 8. 11. 1940. In der Präambel zu dieser VO wird betont, daß diese Maßnahme eine

[84]) RABl I, S. 1609.

[85]) RGBl I, S. 2028.

[86]) Nähere Einzelheiten vgl. Daeschner, L., Der Lohnstop, Sonderdruck aus dem „Kurzberichterstatter", Nr. 45—47 vom November 1940.

[87]) RGBl I, S. 2254.

[88]) RGBl I, S. 1205.

Anerkennung für die besonderen Leistungen im ersten Kriegsjahr sein soll. Gleichzeitig wird damit das Ziel verfolgt, die Lohnabrechnung in den einzelnen Betrieben zu vereinfachen. Früher mußten nämlich die durch den Lohnstop ersparten Kosten an das Reich abgeführt werden. Nunmehr bleibt die Abführungspflicht beschränkt auf Lohnteile, die durch Maßnahmen der Reichstreuhänder der Arbeit im Zuge der Senkung überhöhter Arbeitsverdienste erspart werden.

Die Gewährung freiwilliger Zuwendungen endlich kann die Lohnstabilität genau so gefährden wie nominelle Lohnerhöhungen und Lohnzuschläge. Deshalb müssen auch die freiwilligen Zuwendungen nach denselben Grundsätzen wie die Nominallöhne und die Lohnzuschläge geregelt werden. Es geht nicht an, daß diese Leistungen ein gewisses brancheübliches Maß überschreiten und dadurch eine tatsächliche Lohnsteigerung herbeiführen. Vielmehr soll eine Kostenminderung durch den Abbau solcher Leistungen erzielt werden. Diese Minderung der Kosten soll zur Herbeiführung einer Preissenkung und nicht zur Erhöhung des Gewinnes der Unternehmer dienen. Für die Kriegszeit gilt daher der Grundsatz, daß alle einmaligen Zuwendungen, die entweder in der Betriebsordnung festgelegt oder wenigstens betriebsüblich sind, weiterhin gewährt, nicht aber ohne Genehmigung erhöht oder neu eingeführt werden dürfen[89]).

So sehen wir in beiden Kriegen eine grundsätzlich anders geartete Lohnpolitik. In beiden Kriegen wurde die hohe Bedeutung der Lohngestaltung erkannt, jedoch waren die staatlichen Möglichkeiten zur Regulierung der tatsächlichen Gestaltung der Löhne verschieden. Im Weltkrieg versuchte die staatliche Lohnpolitik hauptsächlich, auf dem Umwege über die kollektiven Arbeitsvertragsparteien, die ja die maßgebenden Faktoren für die Bestimmung der Lohnhöhe waren, mittelbar auf die Lohngestaltung einzuwirken. Damals vermochte die staatliche Lohnpolitik die Stetigkeit des Lohnniveaus nicht zu garantieren. Im europäischen Krieg dagegen war gleich zu Anfang eine straffe staatliche Wirtschaftsführung vorhanden, die seit der Machtübernahme durch den Nationalsozialismus allmählich und planmäßig ausgestaltet war. Der Staat hatte die unmittelbare Führung der Wirtschaft in der Hand und vor allem auch die gesetzlichen und organisatorischen Voraussetzungen für eine wirksame Wirtschaftsführung geschaffen. So konnte im europäischen Krieg die staatliche Lohnpolitik unmittelbar auf das Lohnniveau einwirken und die Lohnstabilität im wesentlichen aufrechterhalten.

---

[89]) Vgl. Daeschner, L., Der Lohnstop, a. a. O. S. 3.

Literaturnachweis

Baer, Fritz: Die Ernährung des deutschen Volkes im Kriege. Schriften für Politik und Auslandskunde, Heft 52.

Briefs, Götz: Kriegswirtschaftslehre und Kriegswirtschaftspolitik, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften.

Dierkes, Johannes: Die Organisation des Arbeitsmarktes. Breslau 1929.

Gerhardt, Johannes: Deutsche Arbeits- und Sozialpolitik. Berlin 1939.

Hesse, Albert: Politische Ökonomie. II. Bd. Jena 1936; III. Bd. Jena 1937; IV. Bd. Jena 1934.

Hesse, Kurt: Die menschliche Arbeitskraft im Kriege, in: Kriegswirtschaftliche Jahresberichte 1937.

Kleeis, Friedrich: Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland. Berlin 1928.

Liebrecht: Die deutsche Sozialversicherung in Kriegszeiten, in: Die Betriebskrankenkasse, 33. Jahrg., Nr. 23.

Lüders, Marie-Elisabeth: Das unbekannte Heer. Berlin 1936.

Münz: Sozialpolitik im Kriege, in: Die Ortskrankenkasse, 27. Jahrg. Nr. 7, 9, 15, 17.

Rappenecker, Franz: Kriegsopferfürsorge, in: Beiträge zur sozialen Fürsorge, Heft 11. Münster 1928.

Seldte, Franz: Sozialpolitik im Dritten Reich 1933—1938. Berlin 1939.

— Das Wohnungsbauprogramm nach dem Kriege, in: Der Vierjahresplan, 4. Jahrg., Nr. 13, S. 538 f.

Sperlich, Otto: Arbeitslohn und Unternehmergewinn in der Kriegswirtschaft. Hamburg 1938.

Stothfang, Walter: Der Arbeitseinsatz im Kriege, in: Schriften für Politik und Auslandskunde, Heft 53.

Studders, Herbert: Die Facharbeiterfrage in der Kriegswirtschaft. Hamburg 1938.

Syrup, Friedrich: Arbeitseinsatz und Arbeitslosenhilfe in Deutschland. Berlin 1936.

— Die Arbeitsverschiebungen in der Industrie während des Krieges und ihre Bedeutung für die Demobilmachung, in: Jahrb. für Nationalökonomie und Statistik, 111. Bd., III. Folge, Bd. 56, 1918, II.

Tyszka, Karl von: Der Arbeitsmarkt nach dem Kriege, in: Jahrb. f. Nationalökonomie und Statistik, 111. Bd., III. Folge, Bd. 56, 1918, II.

Winschuh, Josef: Gerüstete Wirtschaft, Berlin 1939.

Zahn, Friedrich: Die Sozialversicherung und der jetzige Krieg. München-Berlin-Leipzig 1915.

Lebenslauf

Am 2. März 1917 wurde ich, Gregor Bendheuer, als Sohn des Hauptlehrers Theodor Bendheuer und seiner Ehefrau Elisabeth, geb. Weber, in Recklinghausen i. Westf. geboren. Ostern 1937 legte ich die Reifeprüfung am humanistischen Gymnasium in Dülmen ab. Darauf studierte ich an der Friedrich-Wilhelm-Universität zu Breslau acht Semester Wirtschaftswissenschaften. Ostern 1940 bestand ich die Prüfung als Diplom-Volkswirt. Am 19. März 1941 legte ich die staatswissenschaftliche Doktorprüfung ab.